

PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN LAS AMÉRICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN LAS AMÉRICAS

Monica Gambrill
Pablo Ruiz Nápoles
(editores)



UNAM

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Centro de Investigaciones sobre América del Norte
México, 2006



CISAN

Este libro es producto de un Proyecto PAPIIT sobre Procesos de Integración, financiado por la UNAM, entre enero de 2003 y diciembre de 2004. El responsable fue el Dr. Pablo Ruiz Nápoles, de la Facultad de Economía, siendo corresponsable la Dra. Monica Gambrill del CISAN.

Diseño de la portada: Patricia Pérez

Ilustración de la portada: Federico Silva, *Signos*, 2005, escultura monumental. Reproducida con permiso del autor.

Primera edición, diciembre de 2006

D.R. © 2006, Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
Torre de Humanidades II, pisos 9 y 10
Ciudad Universitaria
04510, México, D.F.
Tels.: 5623-0300 al 09
cisan@servidor.unam.mx
<http://www.cisan.unam.mx>

ISBN: 970-32-4149-2

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

Presentación	9
<i>Monica Gambrill</i>	
Teorías para analizar los procesos de integración en el continente americano	13
<i>Monica Gambrill y Gustavo Acua</i>	
La cooperación transfronteriza desde la perspectiva teórica del neofuncionalismo. Los casos de Tamaulipas y Texas	49
<i>Mercedes Pereña Gili</i>	
Diferencias metodológicas en las estadísticas de comercio e inversión de Estados Unidos, Canadá y México	79
<i>Marcela Osnaya Ortega</i>	
Encuentros cercanos del tercer tipo. El regionalismo después del CAFTA	111
<i>Imtiaz Hussain</i>	
El Estado en los procesos de integración. El caso de Venezuela en la Comunidad Andina	151
<i>Ana Marleny Bustamante</i>	

PRESENTACIÓN

La proliferación de acuerdos comerciales regionales en el continente americano, que empezó en los albores del siglo **xxi**, es un fenómeno nuevo que requiere de análisis crítico para evaluar cuándo constituyen la mejor opción de política pública y cuándo conllevan pérdidas excesivas de autonomía. Se intenta conocer hasta qué punto representan respuestas adecuadas frente a la globalización que surgen de los intereses internos de los Estados o una redefinición de las relaciones tradicionales de dependencia frente a Estados Unidos, en que este último impone sus directrices a los demás países. Sin duda, los crecientes flujos de mercancías, capitales y personas a través de las fronteras nacionales del mundo actual, cada vez vuelven más imprescindible la cooperación internacional; pero ésta no es sinónimo de regionalismo. Para evaluar si la formalización de acuerdos de integración comercial coadyuva en la superación de los problemas causados por la globalización, conviene conocer el contenido de dichos acuerdos, así como su funcionamiento, contrastando esta práctica con lo que teóricamente deberían aportar tales acuerdos. Un estudio de esta naturaleza conlleva complejidades particulares, porque en América coexisten países de niveles de desarrollo sumamente contrastantes, además de que existen acuerdos regionales de varios tipos —sin soslayar dificultades relacionadas con diferencias entre las metodologías utilizadas para recabar estadísticas sobre estos procesos—. Todos estos aspectos (teóricos, empíricos, históricos y metodológicos) son relevantes para esta problemática, por lo que se reúnen investigaciones puntuales sobre cada uno de aquéllos en el presente volumen.

Después de documentar el apogeo de acuerdos regionales de libre comercio, el primer artículo repasa las teorías que explican este fenómeno. La atención se centra en el nuevo regionalismo, que hace énfasis en los factores sistémicos relacionados con la globalización, en vez de factores economicistas relacionados con economías de escala. Se explica que países desarrollados se alían con los subdesarrollados, que éstos aceptan liberalizarse unilateralmente y que suelen rebasar el ámbito de la desgravación arancelaria para incluir medidas de integración más profundas. Se compara la tipología del nuevo regionalismo con las características de los acuerdos recientes en el continente americano, señalando diferencias entre esta teoría y la práctica, concluyendo que, si bien esta teoría sobre la integración regional actualiza las tradicionales, resulta demasiado optimista para aplicarla al pie de la letra en el caso de nuestro continente. Subestima la importancia que tuvo el cambio de estrategia comercial en Estados Unidos en el giro ocurrido en el resto del continente, así como su influencia hegemónica en la determinación de los escenarios alternativos de integración; de igual manera, sobreestima la participación de la sociedad civil en la negociación de los acuerdos, así como el grado en que éstos se profundizan mediante la creación de instituciones comunes. Después de indicar los aportes y limitaciones de la tipología, Monica Gambrill y Gustavo Acua, autores de este artículo,

lo, sugieren factores adicionales para adaptar el análisis de los acuerdos regionales de libre comercio al continente americano, sobre todo a nivel nacional, donde los actores con poder para aprobar u obstaculizar estos procesos elaboran sus preferencias.

El siguiente artículo continúa con el análisis teórico sobre la integración regional, explorando la relación que ésta guarda con la cooperación internacional entre diferentes actores. Esta perspectiva es, a la vez, más amplia y restringida que la teoría de los acuerdos regionales de libre comercio: más amplia porque concibe la integración regional como un proceso que empieza desde el nivel de la cooperación informal, antes de cualquier acuerdo escrito, y evoluciona hasta llegar a la integración política; y más restringida porque el área geográfica en que se presenta la cooperación puede ser una región subnacional transfronteriza. Este enfoque neofuncionalista, que empieza con lo informal y local, indaga las condiciones bajo las cuales la cooperación se convierte en instancias de integración que se extienden y formalizan. Mercedes Pereña Gili aplica la teoría al estudio de la cooperación transfronteriza en la región binacional Tamaulipas-Texas. Este trabajo empírico es especialmente interesante, porque dicha región transfronteriza reviste modalidades más igualitarias que en la relación binacional México-Estados Unidos, por ello, al disminuir las desigualdades, se acrecienta la cooperación, lo cual apuntala las condiciones bajo las cuales la cooperación crecería entre ambas naciones; esto no implica la ausencia de conflicto, sino más bien un comportamiento en el que los actores están dispuestos a adaptar mutuamente sus preferencias, ya sea para evitar conflictos potenciales, ya para resolverlos una vez surgidos. También es interesante este trabajo porque ejemplifica la manera en que se deben operacionalizar los conceptos teóricos, convirtiéndolos en indicadores susceptibles de medición.

En el tercer escrito, la autora, Marcela Osnaya Ortega, explora la relación entre teoría e investigación empírica, dentro de la temática de la integración regional. Es un estudio metodológico enmarcado en la vertiente teórica del transaccionalismo, colaboración que documenta discrepancias entre los datos proporcionados por las agencias gubernamentales de México, Estados Unidos y Canadá sobre sus operaciones internacionales. Ella subraya que estas diferencias metodológicas limitarían la capacidad de los investigadores de aprehender el monto correcto de varios tipos de intercambios internacionales, antes y después de la entrada en vigor del TLCAN. De hecho, el problema es tan grave, que ha propiciado ya la colaboración trilateral entre las agencias gubernamentales, las cuales trabajan conjuntamente en la definición de conceptos y metodologías aplicables a la medición de sus transacciones. El alcance de los parámetros que se consideran más adecuados para evaluar el TLCAN en cada país se evalúa aquí junto con los alcances de la homogeneización realizada entre sí, aunque pone más atención a las estadísticas generadas en materia de comercio e inversión, ya que representan las variables más homogéneas. Así, este trabajo advierte sobre las posibilidades y limitaciones inherentes al uso de los datos primarios como fuentes de información del fenómeno de la integración, lo cual no sólo es indispensable para los especialistas en el tema, sino que también resulta interesante para cualquier lector.

En el penúltimo artículo, se aplican las teorías del viejo y nuevo regionalismo al estudio de la integración comercial en América Central, enfocándose sobre todo en el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés). Imtiaz Hussain, su autor, sostiene la tesis de que surge una tercera versión del regionalismo, la cual refleja aspectos de ambas versiones anteriores, pero que se caracteriza sobre todo por aplicar una política comercial competitiva por parte de Estados Unidos, reflejando sin ambages las asimetrías entre las partes. Por ejemplo, el estudio revela que no sólo impide la participación de la sociedad civil y relega a un segundo plano la creación de normas ambientales y laborales, sino sobre todo que refuerza los patrones tradicionales de comercio de la región hacia Estados Unidos mediante el establecimiento de “candados” que impiden que dichos patrones se modifiquen en un futuro. También argumenta que Estados Unidos aportó los detalles técnicos e institucionales para cumplir los compromisos adquiridos para lograr “la transición hacia el libre comercio”, compromisos incompatibles con las estructuras administrativas existentes en Centroamérica; por ello, el tipo de regionalismo negociado en este acuerdo logrará sus objetivos comerciales, pero no la democratización ni el respeto a los derechos humanos que tanto necesita la región.

Para concluir el volumen, el último texto analiza la participación de Venezuela durante las dos etapas en las que se dividió el proceso de integración. La primera era característica del viejo regionalismo, durante los años setenta, es decir, en el periodo en que se aplicaba en Latinoamérica la estrategia de sustitución de importaciones. En ella se acordó una distribución de actividades económicas entre los Estados participantes en tal proceso de integración, particularmente en el sector automotriz, metalúrgico y de productos químicos. A partir de esa división, los Estados miembros del acuerdo regional intentaron especializarse en la producción de ciertos bienes; pero esto requería de recursos de inversión básicos que Venezuela no proporcionó en la medida de los compromisos planteados. En la segunda etapa —denominada regionalismo abierto, a partir de los años noventa— se requirió de un ajuste en las variables macroeconómicas, la eliminación de los subsidios, la disminución de los aranceles y la liberalización comercial generalizada, entre otras reformas. Para ello, el Estado debía proporcionar un marco institucional básico que permitiera la competitividad entre los diferentes actores y la suficiente estabilidad económica para generar confianza en el sector productivo. La autora, Ana Marleny Bustamante, explica los factores que intervinieron para debilitar este proceso de integración, centrando su atención en la dispersión de las políticas aplicadas, la falta de correlación entre los organismos estatales, la desvinculación entre la producción nacional y las estrategias de comercio exterior, la falta de una política coherente y de continuidad ideológica entre gobiernos, además de nombramientos equivocados en los cargos públicos de nivel regional.

Monica Gambrill

TEORÍAS PARA ANALIZAR LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN EL CONTINENTE AMERICANO

Monica Gambrell*

Gustavo Acua**

Introducción

El regionalismo en la economía política internacional es por lo general un proceso político encaminado al establecimiento de un acuerdo legal para regular el comercio, las inversiones y la cooperación entre dos o más naciones que comparten fronteras o espacios geográficos.¹ Estos acuerdos surgen de la voluntad de los gobiernos nacionales, pero una vez que entran en vigor, comprometen a los gobiernos a cumplir las reglas y propician la credibilidad, sobre todo en el terreno económico.

En el ámbito teórico, el regionalismo constituye una rama de estudio derivada del análisis de los procesos de integración internacional, la cual surgió para explicar procesos como el europeo, y se ha convertido en un modelo para evaluar los demás casos de integración y regionalización.² Sin embargo, otros autores pretenden estudiar los procesos conducentes a grados de integración distintos.

Recientemente, han surgido variantes del regionalismo con la intención de explicar casos inéditos de acuerdos regionales en los que participan países desarrollados y países en desarrollo o acuerdos entre países que no comparten fronteras comunes. Fue así que aparecieron las teorías del regionalismo abierto y del nuevo regionalismo, para referirse a una generación de acuerdos comerciales y económicos que están lejos de conducir a procesos de integración “al estilo europeo”.³ Resulta crucial entenderlos en virtud del amplio número de tratados de este tipo que han sido firmados en los últimos años.

El regionalismo abierto pretende estudiar los casos de regionalización cuyo desarrollo es compatible con los acuerdos multilaterales del comercio. Son arre-

* Investigadora del CISAN, UNAM. Correo electrónico <ruppert@servidor.unam.mx>.

**Departamento de Estudios Internacionales, UIA. Correo electrónico: <acuagus@yahoo.com>.

¹ Se ha debatido recientemente sobre si la contigüidad geográfica es una condición necesaria para propiciar el regionalismo; esto debido a que algunas áreas de libre comercio se han negociado entre países que no comparten fronteras, como los acuerdos entre Estados Unidos e Israel, o Estados Unidos y Chile; por esta razón, la contigüidad geográfica no se presenta como condición sine qua non.

² Para una reseña de las teorías disponibles que explican la integración europea, se recomienda la obra de Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea* (Madrid: Tecnos, 2003).

³ Mary E. Burfisher, Sherman Robinson y Karen Thierfelder, *Regionalism: Old and New, Theory and Practice*, MTID discussion paper no. 65 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, febrero de 2004).

glos que no conducen necesariamente a la formación de uniones aduaneras, ni crean instituciones comunes sobresalientes. Bajo esta modalidad de la regionalización se pretende evitar la formación de bloques comerciales cerrados. El caso empírico que ilustra este tipo de regionalización son los acuerdos comerciales firmados por los países que integran la Cuenca del Pacífico por medio de la Asociación de Naciones Asia-Pacífico (ASEAN, por sus siglas en inglés).

El nuevo regionalismo estudia la generación de acuerdos comerciales firmados a finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI. Enfatiza elementos que no habían sido tomados en cuenta antes para explicar el regionalismo, por ejemplo, el impulso que recibe la regionalización por parte de actores no estatales, o la influencia del proceso de globalización en la formación de preferencias estatales. Por otra parte, procura valorar el impacto positivo o negativo de la formación de los bloques regionales dentro del sistema comercial multilateral, específicamente la Organización Mundial de Comercio (OMC), para determinar si los acuerdos regionales son un complemento o un obstáculo para los acuerdos multilaterales. En este sentido, subsume las preocupaciones del regionalismo abierto.

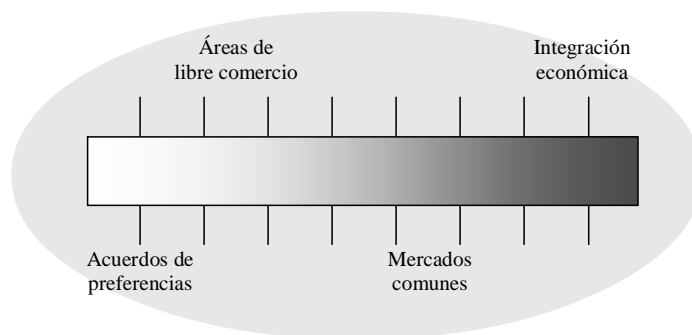
Los objetivos generales del presente artículo son: *a)* revisar los argumentos centrales del nuevo regionalismo; *b)* enunciar las metas que pretenden alcanzar los Estados; y *c)* demostrar que, en el caso de la integración regional en América, tales metas se hallan aún lejos de cumplirse, en virtud de las estrategias comerciales instrumentadas por Estados Unidos. Para lograr estos objetivos, el artículo se organiza de la siguiente forma. Después de demostrar la proliferación de los acuerdos económicos internacionales que han despertado el interés de los académicos sobre el fenómeno de la regionalización, se contrastan el regionalismo tradicional con las características del nuevo regionalismo; luego, se critica la aplicabilidad de éste al continente americano a la luz de los incentivos que tiene Estados Unidos para promover y firmar acuerdos comerciales del tipo sugerido por el enfoque teórico. En la parte final, se apuntan elementos que la teoría debe incorporar para explicar con mayor precisión el proceso de regionalización en el continente americano.

El apogeo internacional de los acuerdos regionales

La cooperación entre los Estados ha alcanzado niveles sin precedentes que se han materializado en la firma de un número significativo de acuerdos internacionales de distinta índole. Particularmente en el terreno de los intercambios comerciales y económicos es posible identificar un abanico de acuerdos regionales que propician relaciones cooperativas. En un extremo de tal abanico, hallamos los acuerdos más elementales que generalmente asumen la forma legal de las convenciones: abarcan a un número reducido de actores; incluyen temas económicos o comerciales específicos; no tienen carácter recíproco; carecen de órganos burocráticos permanentes y cuentan con escasos o nulos procedimientos para la toma

de decisiones. El ejemplo más emblemático de este tipo de arreglos en materia económica son los Acuerdos Generalizados de Preferencias. En el otro extremo están los acuerdos que crean instituciones complejas y burocratizadas, formadas por Estados que persiguen integrarse económica y políticamente, abarcando una amplia gama de temas con un sofisticado conjunto de reglas y de procedimientos para tomar decisiones. El ejemplo más emblemático de este tipo es la Unión Europea (UE) (véase el esquema 1).

ESQUEMA 1
EL CONTINUO DE LOS ACUERDOS REGIONALES



FUENTE: elaboración propia a partir de Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Londres: Macmillan, 1962).

En medio de estos dos extremos, se encuentran los acuerdos que conducen a la formación de las áreas de libre comercio (ALC), en las cuales el objetivo primordial consistía originalmente en reducir a cero los aranceles que las naciones firmantes imponen a su comercio internacional. Pero, con el paso del tiempo, tales arreglos han evolucionado hasta abarcar otros temas económicos como la desregulación, el reconocimiento de la propiedad intelectual y la creación de mecanismos para resolver controversias, etc. Estas ALC comenzaron a tener un auge impresionante a partir de mediados de los ochenta, al grado de que la OMC registró 259 acuerdos entre sus miembros hasta diciembre del año 2002, de los cuales 176 están aún en vigor, y otros setenta adicionales se encuentran en negociación.⁴

⁴ World Trade Organization, *World Trade Report 2003* (Ginebra: WTO, 2003), 46.

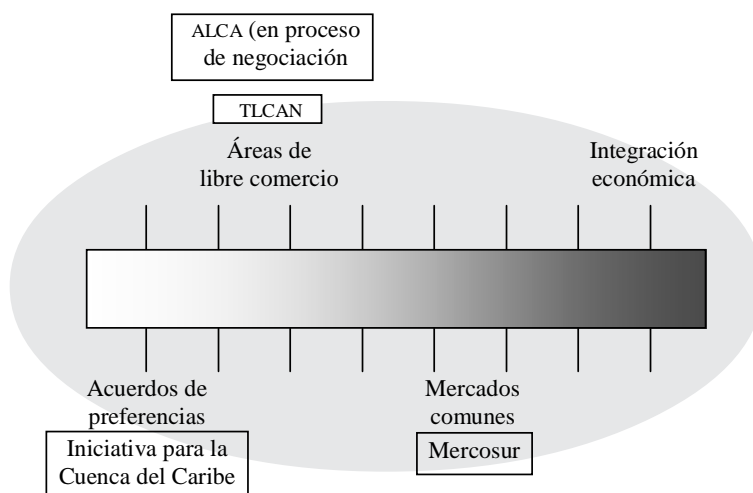
Los ALC son arreglos regionales o bilaterales que se diferencian de otros acuerdos comerciales debido a que su membresía abarca un número reducido de países vinculados geográficamente o por intercambios comerciales más relevantes que los del resto de los países. Es importante subrayar que esto no significa que sus objetivos sean menos ambiciosos que los acuerdos multilaterales, o que se trata de modestos casos de cooperación, ni que sean menos eficaces para promover el intercambio económico entre sus miembros. Por el contrario, sucede que, a través de estas ALC, los Estados ponen a prueba los asuntos que posteriormente serán llevados a las negociaciones multilaterales, como ocurre con la regulación del comercio electrónico, los compromisos regionales alcanzados por algunos Estados en el sector agrícola, la liberalización de sectores como las telecomunicaciones, las inversiones y la inclusión de los derechos laborales y ambientales, entre otros ejemplos.

La negociación mundial de setenta acuerdos de esta índole que se realiza en la actualidad nos demuestra que los países prefieren este tipo de compromisos en lugar de enfocar sus esfuerzos en la actualización de los acuerdos multilaterales, cuyas negociaciones suelen ser más costosas y complejas (prueba de ello es que las últimas rondas multilaterales de negociación en promedio han durado más de cinco años debido a su complejidad). En fechas recientes, la mayoría de estos ALC se consideran ejemplos del nuevo regionalismo.

Así, mientras este tipo de cooperación interestatal que conduce a la creación de los ALC se presenta como una pauta global, en el continente americano, el abanico de regímenes regionales creados a partir de finales de los ochenta abarca prácticamente todas las modalidades de cooperación concebidas por la teoría tradicional del comercio internacional, con la excepción de la integración económica completa (véase el esquema 2). En un extremo del abanico de tales acuerdos se ubican los preferenciales más simples, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe instrumentada por Estados Unidos en el año 2003 con algunos países de la región.⁵ A medio camino, hallamos los ALC como el TLCAN. Y al otro extremo de la cooperación interestatal hay regímenes complejos como los contruidos por los países firmantes del Mercosur o los acuerdos firmados entre los Estados centroamericanos que han tratado de crear el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

⁵ Por medio de esta iniciativa, se realizaron concesiones arancelarias no recíprocas a los países del Caribe anglohablante para que alcanzasen un estatus comercial cercano al TLCAN con Estados Unidos. Véase Antena del Sistema Económico Latinoamericano (Sela) en Estados Unidos, "Relaciones comerciales de EU con la región tras la guerra contra Irak", no. 67, 1^{er} trimestre de 2003, en <http://www.sela.org/public_html/AA2K3/ESP/antena/ant67.htm#marc4>.

ESQUEMA 2
EJEMPLOS DE LOS ACUERDOS REGIONALES
EN EL CONTINENTE AMERICANO



FUENTE: elaboración propia.

Esta variedad de acuerdos comerciales difiere en sus objetivos y en su naturaleza. Aun dentro de los ALC existen contrastes notables, por ejemplo, entre el TLCAN y el acuerdo entre Estados Unidos y Chile, por el tipo de temas abarcados y por los niveles alcanzados en los compromisos adquiridos.⁶ En América, se han fir-

⁶ Por ejemplo, el acuerdo Estados Unidos-Chile abarca sectores no contemplados en el TLCAN, como el comercio electrónico, y presenta una aproximación más actualizada al tema de la propiedad intelectual. En otros temas, sin embargo, aquel acuerdo presenta desventajas frente al TLCAN: en el asunto laboral, por ejemplo, en este tratado, cada país se asegura de aplicar sus propias leyes laborales, y en cambio en el acuerdo Estados Unidos-Chile los países se comprometen sólo a vigilar el cumplimiento de los principios generales contenidos en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el tema ambiental, por su parte, en el TLCAN las organizaciones no gubernamentales pueden solicitar la intervención de sus gobiernos para entablar demandas; en el acuerdo Chile-Estados Unidos, la sociedad civil no puede iniciar peticiones frente a los gobiernos. Véase el cuadro comparativo de este acuerdo en <acas.prairienet.org/bulletin/fta_chart.pdf>.

mado veintisiete ALC hasta el momento⁷ y once están en proceso de negociación.⁸ Uno de esos acuerdos que está en pláticas —el más ambicioso por el número de países y de temas que se involucran en él— es el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); pero lo interesante es que la búsqueda de este objetivo continental va de la mano con la negociación constante de otros acuerdos subregionales como son los arreglos negociados entre Estados Unidos y Colombia, Perú y Ecuador o el Acuerdo entre el Mercosur y Chile, por señalar sólo algunos.

Tomando como referencia este auge en las negociaciones y la urgente necesidad académica de explicar estos nuevos fenómenos, cabe hacerse la pregunta: ¿cuáles son las teorías que nos ayudarían a explicar esta proliferación de acuerdos? y ¿es igual la explicación en América que en el resto del mundo? La vieja teoría del regionalismo surgió precisamente con el propósito de plantear respuestas a esta pregunta. Es por ello que en la siguiente sección señalaremos cuáles fueron las hipótesis formuladas por el viejo regionalismo que posteriormente trataría de complementar y actualizar el enfoque conocido como nuevo regionalismo, hipótesis que pueden servir como punto de referencia para entender este auge de los acuerdos regionales de reciente creación.

Las primeras teorías sobre el fenómeno del regionalismo

Varios son los enfoques teóricos que han tratado de hallar los motivos que tienen los Estados para dejar atrás conductas económicas egoístas y entablar conversaciones para alcanzar acuerdos. Las teorías tradicionales del comercio internacional se basan en los beneficios derivados de la reubicación de los recursos, según lo plantea la teoría de las ventajas comparativas,⁹ que suele citarse como la motivación principal de los Estados para vincularse entre sí. El antecedente más re-

⁷ Bolivia y México, Canadá y Chile, Canadá y Costa Rica, el acuerdo entre Costa Rica y el Caricom, el Caricom y República Dominicana, América Central y Chile, América Central y Estados Unidos (CAFTA), América Central y República Dominicana, América Central y Panamá, México y Chile, Chile y Estados Unidos, México y Costa Rica, México y Nicaragua, México y el Triángulo del Norte, México y Uruguay, el TLCAN, el Grupo de los Tres (México-Colombia-Venezuela), la ALADI, el Mercosur, el Mercado Común de Centroamérica, el Caricom, la Comunidad Andina, la Asociación de Estados del Caribe, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, los acuerdos preferenciales Caricom-Venezuela, Caricom-Colombia y el Acuerdo Preferencial de los Países Andinos con Estados Unidos. Fuente: CISE y Foreign Trade Information Center, en <<http://www.sice.oas.org/tradee.asp>>.

⁸ Éstos son el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Acuerdo entre los Países Andinos y el Mercosur, el Acuerdo entre el Mercosur y México, el Convenio entre Brasil y Chile, el Acuerdo entre Canadá y los Países Andinos, entre Canadá y el Caricom, entre Canadá y los países de América Central, Canadá y República Dominicana, el Acuerdo entre México y Trinidad y Tobago, el Acuerdo entre Estados Unidos y Panamá y el de Estados Unidos y Ecuador, Perú y Colombia. WTO, "World Trade Report...", 74-76.

⁹ Burfisher *et al.*, "Regionalism...", 2004, 6.

moto en el estudio del regionalismo lo encontramos en los escritos basados en las ideas de Jacob Viner,¹⁰ quien acuñó expresiones como “factores que distorsionan o desvían el comercio”, “elementos que favorecen el comercio” o “los efectos en los términos del comercio” que formaron parte de un análisis formal de los beneficios económicos derivados de la eliminación de los aranceles entre los Estados. Lo relevante era conocer el impacto de las economías de escala —que se creaban a partir de la integración de los mercados— en la competitividad de las empresas y en la inversión, bajo la óptica de que la inversión y la competitividad se elevarían como resultado de la integración.

Los herederos de la teoría de Viner aún reconocen que las herramientas de análisis aportadas por sus modelos resultan singularmente útiles en la actualidad para el estudio de los efectos económicos que se derivan de la desaparición de las barreras arancelarias entre los países, cuando éstos llevan a cabo una integración de sus mercados de carácter superficial, como ocurría con el fenómeno del viejo regionalismo. Sin embargo, cuando se trata de procesos de cooperación y de integración mucho más profundos, y más aún, cuando en tales esquemas participan simultáneamente países con economías asimétricas, la teoría de Viner resulta insuficiente para vaticinar con precisión el tipo de efectos económicos que se presentarían con el fenómeno del regionalismo, esto es, para sopesar los efectos de este fenómeno en las economías de los países que se regionalizan y para la economía internacional en su conjunto.¹¹

Es así que el viejo regionalismo se concentraba estrictamente en el estudio de los cambios que ocurrían en el bienestar, como consecuencia de la interacción económica y de los ajustes en las políticas económicas que los gobiernos trazaban y que ponían en marcha para alcanzar los beneficios de las economías de escala. En general, este tipo de enfoques resultaba claramente economicista; con el paso del tiempo, las teorías pioneras desembocaron en una serie de supuestos presentados por otros autores como Bela Balassa, quienes sostenían que la integración se trataba de un proceso lineal que atravesaba por varias etapas, las cuales iban desde las áreas de libre comercio hasta llegar a las uniones monetarias y económicas completas.¹²

Más adelante, y a partir de la aparición de acuerdos económicos de distinta índole fuera del continente europeo, surgió en la academia la necesidad de explicar los motivos que conducen a los Estados a formar parte de estos procesos de regionalización. La teoría del regionalismo recibió un nuevo impulso cuando al-

¹⁰ Jacob Viner, “The Customs Union Issue” (Londres: Stevens, 1950), reproducido íntegramente en Miroslav Jovanovic, *International Economic Integration. Critical Perspectives on the World Economy*, vol. I: *Theory and Measurement* (Londres: 1998), 168-183.

¹¹ Luk van Langenhove, Ana-Cristina Costea y Brigid Gavin, “From Multilateralism to Multi-regionalism. What Role for Regional Integration in Global Governance?”, UNU/CRIS Occasional Paper 0-2004/5, noviembre de 2003, 5.

¹² El representante más firme de esta corriente “etapista” es Bela Balassa, *The Theory...*

gunos países —principalmente Estados Unidos— dejaron atrás las negociaciones multilaterales para enfocarse a la creación de acuerdos regionales. Los Estados Unidos firmaron su primer acuerdo bilateral con Israel en 1986 y plantearon la posibilidad de llegar a otros arreglos regionales, como posteriormente sucedería con Canadá por medio de un ALC bilateral firmado entre esos dos países en 1987 y después con México en 1994.

Fue así que un cambio en las preferencias de Estados Unidos abrió la brecha para un auge de los acuerdos regionales en diversas partes del planeta, incluyendo al continente americano, donde no sólo cundió el modelo del TLCAN con acuerdos semejantes sino que también promovieron otro tipo de acuerdos como el Mercosur, el de los países andinos (a través de la Comunidad Andina), y los centroamericanos con el MCCA durante distintos momentos en la década de los noventa.

Ante este cambio en las preferencias y en las conductas de los Estados, autores como Richard Baldwin presentaron una serie de argumentos para explicar el surgimiento de esta nueva ola del regionalismo y para dar respuesta a lo que siempre ha sido la pregunta principal del enfoque: ¿por qué optan los países por los acuerdos regionales en sus políticas comerciales? Las explicaciones de Baldwin apuntaban hacia el sistema del comercio internacional en su conjunto, sobre todo a su alto grado de interconexión, para demostrar los incentivos que tienen los Estados para firmar este tipo de acuerdos. Este autor elaboró una “teoría del dominio” de los acuerdos, fundada en la idea de la presencia de *shocks* internacionales provocados por arreglos, como la profundización y expansión de la Unión Europea o la firma del TLCAN, que influyen sobre los actores internos de otros países para que cambien sus preferencias en torno a la liberalización y se manifiesten proclives a la negociación de los acuerdos regionales.¹³

Otros autores desafiaron los argumentos de Baldwin. Helen Milner, por ejemplo, argumentó que el regionalismo debe entenderse como una política que surge de los intereses internos de los Estados más que de las presiones internacionales. Milner sostiene que resulta erróneo pensar que los incentivos para crear los acuerdos regionales provienen estrictamente del nivel internacional, pues si ése fuera el caso, la liberalización pactada en tales arreglos sería general, en donde todas las mercancías serían desgravadas indiscriminadamente. En cambio, lo que ocurre en los acuerdos regionales es una liberalización producto por producto o sectorial.¹⁴ Para Milner, esto significa que las preferencias de las industrias internas son las que determinan la agenda de negociación de los acuerdos regionales, el alcance que tendrán tales arreglos y el grado de compromiso asumido

¹³ Richard E. Baldwin, “The Causes of Regionalism”, *The World Economy* 20, no. 7 (noviembre de 1997), en <www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/1467-9701.00107>.

¹⁴ Un ejemplo de ello es el TLCAN, con el que se establecieron cuatro tipos de categorías para eliminar los aranceles en los productos sujetos al acuerdo, ya que se crearon las listas de productos A, B, C, D: la primera con una desgravación inmediata a la entrada en vigor del acuerdo, la segunda con un plazo de desgravación de cinco años, la tercera con un plazo de diez años, y la última con un periodo de quince años, que se cumple en el año 2008.

por los gobiernos en ellos. Específicamente, aquellas industrias cuyos beneficios económicos dependen de las economías de escala serían las que se manifestarían a favor de la negociación de los acuerdos regionales que contribuyan a ampliar los mercados. La intervención de estas industrias en las decisiones estatales explicaría las diferencias sectoriales que se manifiestan en los acuerdos regionales.¹⁵

Algunos estudiosos, a diferencia de Milner, examinan a los Estados como actores unitarios. Stephan Haggard, por ejemplo, sostiene que los incentivos para la regionalización varían dependiendo del tamaño de las economías de los países, y que los Estados con economías mayores pueden usar varios recursos —entre ellos la influencia política y los incentivos selectivos— para asegurarse la cooperación de los Estados con economías más pequeñas. Esto significaría que los países pequeños serían “empujados” a cooperar bajo los términos establecidos por los Estados más fuertes, ya que las opciones frente a la no cooperación representarían costos más altos.¹⁶

Paul Krugman, por su parte, sostiene que los países en vías de desarrollo tienen un incentivo para formar un bloque regional al beneficiarse del establecimiento de un arancel externo común elevado y al adquirir mayor poder de negociación por formar parte de un mercado amplio. Los países desarrollados, en cambio, parecen estar más motivados por cuestiones vinculadas con el bienestar, o por las presiones ejercidas por los grupos de interés internos.¹⁷

Incluso, para algunos otros autores, el regionalismo es una estrategia para llegar a arreglos comerciales más eficientes en relación con los que se negocian multilateralmente debido al número de temas y de naciones que participan en las pláticas multilaterales, lo que tiende a hacer más complejos estos procesos de cooperación interestatal. De esta forma, para algunos autores, los acuerdos regionales, al permitir exclusivamente la participación de un limitado número de países, facilitarían llegar a acuerdos por encima de otro tipo de negociaciones como las de carácter multilateral o plurilateral.¹⁸

Asimismo, el tema de la credibilidad es otro incentivo para firmar los acuerdos regionales que tendrían los países con economías más pequeñas, ya que incrementaría los costos de incumplimiento, como sostiene Raquel Fernández¹⁹

¹⁵ Helen Milner, “Industries, Governments and the Creation of Regional Trade Blocs”, en Edward D. Mansfield y Helen Milner, eds., *The Political Economy of Regionalism* (Columbia University Press, 1997), 77-105.

¹⁶ Stephan Haggard, *Developing Nations and the Politics of Regional Integration* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995).

¹⁷ Paul Krugman, *Rethinking International Trade* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1990).

¹⁸ Pier Padoan, “Regional Agreements as Clubs: The European Case”, en Mansfield y Milner, eds., *The Political Economy...*, 107-132.

¹⁹ Raquel Fernández, “Returns to Regionalism: An Evaluation of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements”, *World Bank Report*, no. 1816, Program on Regionalism and Development, agosto de 1997, en <<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1816/wps1816.pdf>>.

y otros autores citados por Mansfield y Milner en su texto sobre la política económica de la integración.²⁰ Esto explicaría por qué los acuerdos regionales en algunas ocasiones son vistos como un factor que contribuye a incrementar la inversión extranjera directa, o a establecer “candados” a las reformas liberales llevadas a cabo en los mercados emergentes en los últimos años, pues los inversionistas hallarían en los acuerdos regionales reglas del juego más creíbles.²¹

No se integraron en un solo enfoque estas diversas propuestas explicativas aportadas. La incapacidad para formular una respuesta universal al auge del regionalismo dio paso a la aparición del nuevo regionalismo, que pretende explicar la tendencia creciente de los países para optar por los ALC por encima de alternativas como los acuerdos multilaterales o las preferencias arancelarias plasmadas en arreglos celebrados en el pasado, como el Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos. El nuevo regionalismo menciona tres fenómenos aparentemente inéditos que influyen sobre las preferencias de los Estados al momento de decidir la regionalización: *a)* el fin de la guerra fría y del viejo regionalismo característico de la época; *b)* el creciente cambio tecnológico; y *c)* la presencia del fenómeno de la globalización. A continuación presentaremos cuáles son los supuestos de los que parte el enfoque del nuevo regionalismo.

La propuesta teórica del nuevo regionalismo *vis à vis* el viejo regionalismo

Una de las propuestas explicativas pioneras del nuevo regionalismo es la que sostienen Mary E. Burfisher, Sherman Robinson y Karen Thierdfelder, quienes conciben este fenómeno como un desplazamiento o movilidad creciente de los actores económicos privados a través de las fronteras estatales. Esta movilidad modifica las políticas económicas de los gobiernos para manejar tal desplazamiento.²² En otras palabras, el regionalismo se presenta como una política económica de los Estados encaminada a responder adecuadamente a la progresiva movilidad de los actores económicos privados cuyos intereses y acciones desbordan las fronteras nacionales. Esta nueva modalidad de regionalismo implica costos y oportunidades inéditas tanto para los gobiernos como para los actores privados. Según estos autores, las características más importantes del nuevo regionalismo son las siguientes:

²⁰ Edward D. Mansfield y Helen Milner, “The Political Economy of Regionalism: An Overview”, en ídem, *The Political Economy...*, 1-19.

²¹ Magnus Blomstrom y Ari Kokko, “Regional Integration and Foreign Direct Investment: A Conceptual Framework and Three Cases”, NBER Working Paper no. 6019 del National Bureau of Economic Research, en <<http://www.nber.org/papers/w6019.pdf>>.

²² Véase Mary E. Burfisher, Sherman Robinson y Karen Thierdfelder, “Regionalism: Old and New, Theory and Practice”, ponencia presentada en la conferencia internacional “Agricultural Policy Reform and the WTO: Where Are We Heading?”, Capri, Italia, junio de 2003.

1. Los acuerdos comerciales tienden a involucrar a uno o más países en vías de desarrollo con uno o más países desarrollados.
2. Los acuerdos comerciales en raras ocasiones se dirigen únicamente a eliminar las barreras comerciales; de hecho, los compromisos asumidos generalmente incorporan otros elementos de la integración profunda.
3. La membresía en estos acuerdos va acompañada frecuentemente de una significativa liberalización comercial *unilateral*, llevada a cabo por los países en vías de desarrollo; tal liberalización implica importantes reformas a las políticas macroeconómicas y comerciales de las naciones en desarrollo. Éstos hacen mayores concesiones comerciales en estos acuerdos regionales, debido a que los países desarrollados cuentan ya con aranceles bajos al momento de firmar tales acuerdos.²³

Bjorn Hettne es uno de los autores representativos del enfoque que afirma que la globalización es la fuerza predominante que estimula la realización de aquellas reformas económicas. Concibe a la globalización como un fenómeno que abarca las siguientes pautas: *a)* la aparición de un mercado financiero global; *b)* la transnacionalización de las actividades económicas y la difusión internacional de la tecnología; *c)* la transformación de las actividades económicas en que los países industrializados ahora privilegian el desarrollo del sector de los servicios; *d)* la organización de la producción industrial a un nivel global; *e)* la aparición de una diplomacia económica transnacional por medio de la cual las empresas y los Estados negocian entre sí en igualdad de condiciones; y *f)* el surgimiento de una cultura global y de una identidad universal, así como la aparición de un espacio geográfico auténticamente global en donde los Estados-nación son cada vez menos importantes.²⁴

¿Cuál es la vinculación entre estos nuevos acuerdos regionales y la globalización?, y ¿qué los hace distintos de otros casos de cooperación realizados previamente? Para responder a esta pregunta los autores enfatizan el papel que desempeña el cambio tecnológico, especialmente el auge que se ha dado al sector de los servicios como motor de las economías desarrolladas y al sector manufacturero en las economías subdesarrolladas, con la transformación de las técnicas de comunicación. Estas transformaciones han permitido que cada agente socioeconómico —como las empresas, los empleados y los consumidores— sea potencialmente móvil, al grado de que esta movilidad les permite trascender las fronteras estatales. Como lo sugiere la definición de Burfisher, Robinson y Thierdfelder, el desplazamiento sin control y constante de los agentes y los factores económicos provoca que las ventajas comparativas de la localización geográfica sean cada vez más relevantes.

²³ *Ibid.*

²⁴ Helge Hveem, "Political Regionalism: Master or Servant of Economic Internationalization?", en Bjorn Hettne, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel, eds., *Globalism and the New Regionalism* (Londres: St. Martin's Press & Macmillan, 1999), 96.

Tal idea la comparte Richard Balme, quien estudia el impacto político del nuevo regionalismo.²⁵ Para este autor, una de las tareas políticas del nuevo regionalismo es resolver el desbordamiento de las instituciones internas de los Estados, que se presenta a partir de la movilidad sin control de los actores. Este desbordamiento de las fronteras hace inoperantes las acciones independientes o unilaterales de los gobiernos para controlar sus efectos. Así, con la firma de los acuerdos internacionales, los Estados procuran ajustar sus políticas a las nuevas condiciones marcadas por los constantes flujos económicos propiciados por la globalización, y tratan de crear nuevas reglas para coordinar conjuntamente las fuerzas que caracterizan a este fenómeno.

Los acuerdos del nuevo regionalismo dejan de estar estrictamente orientados a hacer más eficientes los intercambios económicos, ya que el nivel de los compromisos asumidos por los gobiernos mediante este tipo de arreglos novedosos propicia la cooperación en áreas políticas o sociales. En consecuencia, en el nuevo regionalismo ya no existe únicamente el incentivo económico tendiente a fomentar las economías de escala a través de la integración —como lo sugería el enfoque del viejo regionalismo o las escuelas tradicionales del comercio internacional como aquellas planteadas por Jacob Viner—, sino intereses más plurales, como de ONG transnacionales que incentivan a los Estados a crear mecanismos inéditos, como los acuerdos laborales o ambientales, para enfrentar problemas comunes.²⁶

Es por ello que el enfoque del nuevo regionalismo es marcadamente optimista con respecto a los prospectos de cooperación y regionalización interestatal, ya que supone que las reformas instrumentadas por los gobiernos mediante los acuerdos regionales, que propician la cooperación regional más allá de lo meramente económico, terminan por ser aceptadas.²⁷ De ahí que estos autores sostengan que otros de los objetivos centrales del nuevo regionalismo consistiría en promover la liberalización de la mano de obra y facilitar la armonización de las políticas monetarias entre los Estados, abarcando formas de cooperación más elevadas, como la elaboración de una política común sobre los tipos de cambio o el trato nacional hacia las inversiones, es decir, impulsar aquellas políticas públicas que corresponden a la integración profunda.²⁸

Para otros autores, como Luk van Langenhove, Ana-Cristina Costea y Brigid Gavin, el nuevo regionalismo se convierte en un instrumento que permite un comercio más libre y justo, que asegure una gobernabilidad internacional que efectivamente haga respetar las leyes globales y además que coadyuve a la paz y la

²⁵ Richard Balme, "Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?", en ídem, *Les Politiques du néo-regionalisme. Action collective régionale et globalisation économique*, Collection Politique Comparée (París: 1996), 17.

²⁶ Hveem, "Political Regionalism...", en Hettne *et al.*, eds., *Globalism...*, 92-101.

²⁷ Éste parece ser el caso de los acuerdos políticos alcanzados recientemente por los países de Sudamérica, los cuales han procurado tender canales institucionales de comunicación política.

²⁸ Burfisher *et al.*, "Regionalism...", 10-11.

seguridad; dentro de estos objetivos generales de política estatal, tiene ocho metas más particulares:

1. Fortalecer la integración comercial en los países de la región.
2. Generar un ambiente propicio que estimule el desarrollo del sector privado.
3. Desarrollar programas de infraestructura que apoyen el crecimiento económico y la integración regional.
4. Crear instituciones sólidas del sector público que garanticen una adecuada gestión (*governance*).
5. Reducir la exclusión social e incentivar una sociedad civil incluyente.
6. Contribuir a la paz y la seguridad en la región.
7. Promover la creación de programas ambientales a nivel regional.
8. Coadyuvar al fortalecimiento de la interacción de la región con las otras que forman el sistema mundial.²⁹

Esta visión optimista de la cooperación por medio de la regionalización se basa en la idea de que el contexto en el que surgen los acuerdos del nuevo regionalismo es muy distinto de aquel que sirvió de marco para la aparición del viejo regionalismo. Por ejemplo, los acuerdos del nuevo se presentan en un ámbito político internacional multipolar que emergió después de la guerra fría. Este elemento lo enfatiza Bjorn Hettne al citar varias características del nuevo regionalismo que lo diferencian del viejo:

1. El viejo regionalismo surgió del periodo bipolar y la guerra fría, mientras que el nuevo surgió del sistema multipolar.³⁰ Para este autor, el declive de la hegemonía de Estados Unidos y la desaparición del bloque soviético crearon un espacio de maniobra que propició el surgimiento del nuevo regionalismo; sostiene que este fenómeno difícilmente pudo haber surgido en el contexto de la guerra fría en virtud de que las “semirregiones” pertenecientes a este sistema tendían a reproducir en su interior la bipolaridad que caracterizaba al sistema en su conjunto. Por medio del multipolarismo las anteriores superpotencias se están convirtiendo —en la actualidad— en poderes regionales que compiten con otras potencias emergentes. En palabras de este autor, muchos de los incentivos para

²⁹ Van Langenhove, Costea y Gavin, “From Multilateralism...”, 3-4.

³⁰ Helge Hveem recurre a argumentos de la geopolítica para explicar parcialmente el surgimiento del nuevo regionalismo. Supone que es posible anticipar una mayor rivalidad y mayores casos de integración en un sistema multipolar como aparenta ser el actual; esto significa recurrir a la teoría realista de las relaciones internacionales para entender el comportamiento de los Estados en un sistema multipolar. Se utilizaría la teoría para explicar que la regionalización es el resultado de los cambios que se presentan en la estructura del sistema global, y que representa una respuesta de los principales actores políticos a los cambios que se exhiben en ese sistema global. La conclusión empírica sería que la hegemonía de Estados Unidos no ha declinado al nivel sugerido por los autores más pesimistas como Paul Kennedy, pero sí se ha reducido a un nivel en el que es posible identificar un espacio para la negociación entre los principales actores. Hveem, “Political Regionalism...”, 92-101.

crear acuerdos pertenecientes al esquema del viejo regionalismo provenían de intereses políticos más que económicos.

2. Mientras que el viejo regionalismo fue un proceso creado de “arriba a abajo” (y a menudo con la intervención de las superpotencias), el nuevo regionalismo se trata de un proceso espontáneo que surge a partir de las presiones internas de las regiones y particularmente del sector privado; los Estados que constituyen el nuevo regionalismo experimentan una necesidad de recurrir a la cooperación para poder hacer frente a los problemas globales que tienen ramificaciones regionales. De esta forma, el nuevo regionalismo es un instrumento que sirve para hacer frente a los desafíos de la transformación global,³¹ en virtud de que muchos de los Estados carecen de la capacidad individual y de los medios para enfrentar este tipo de retos a un nivel nacional.
3. El viejo regionalismo era un fenómeno orientado hacia dentro y muy proteccionista en términos económicos, mientras que en ocasiones se califica al nuevo como “abierto”, y por lo mismo es compatible con una economía mundial interdependiente. Sin embargo, aún continúa siendo una característica principal del nuevo regionalismo un cierto grado de trato preferencial entre los países que forman parte de la región.
4. El viejo regionalismo era un proceso con objetivos precisos (algunas organizaciones surgidas de la cooperación regional estuvieron orientadas al tema de la seguridad, otras a las áreas económicas, etc.), pero el nuevo regionalismo es un proceso comprehensivo y multidimensional que incluye no sólo el desarrollo comercial y económico, sino también las cuestiones vinculadas con el ambiente, la política social y los temas relacionados con la seguridad (la defensa), por mencionar sólo algunos imperativos que empujan a las comunidades y a los países a cooperar en el marco de las nuevas estructuras regionales.

Tal es el matiz optimista en torno de la cooperación interestatal que caracteriza el enfoque del nuevo regionalismo. Las ideas planteadas por los representantes de esta corriente han calado en algunas instituciones internacionales que promueven la cooperación mundial; y éstas, a su vez, las han difundido por medio de sus publicaciones oficiales. Es así que autores como Bjorn Hettne han participado en varios programas académicos sobre este tópico financiados por las Naciones Unidas para investigar el impacto que la globalización ejerce en los procesos regionales en formación. Pretendiendo profundizar en el análisis de Hettne, otros autores como Robert Devlin y Antoni Esteveordal, en trabajos de investigación realizados especialmente para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apuntan que en el nuevo regionalismo latinoamericano existe:

1. La presencia de un grupo de países pequeños dispuestos a vincularse con un país vecino mucho mayor que desempeña el rol de *hegemón* regional.

³¹ Balme, “Pourquoi le gouvernement...”, 23-25.

2. Países pequeños que se involucran en un proceso de liberalización comercial unilateral, el cual después procuran consolidar al unirse al país más grande.
3. Un proceso profundo de integración que va más allá de la liberalización en el comercio de las mercancías, y abarca los servicios y las inversiones.
4. Una liberalización comercial mediante un proceso gradual.
5. Mecanismos que sirven para atraer la inversión extranjera directa, ya que en este periodo se dejó de percibir como un obstáculo para el desarrollo nacional y pasó a concebirse como el motor del crecimiento y desarrollo en un área con escasos recursos financieros y en el marco de una creciente competencia global por atraer los capitales.
6. Empresas que procuran incentivar el comercio intrarregional entre los principales sectores productivos de cada país —área en que el viejo regionalismo había fracasado estrepitosamente debido a la falta de disposición de los gobiernos para abrir efectivamente sus mercados— y de empresas que sentaran las bases de esta nueva estrategia al invertir y realizar alianzas en diversos países de manera simultánea.
7. Incremento en la capacidad de negociación de los países de la región frente a otros actores, permitiéndoles llevar a cabo las pláticas por medio de bloques; también, consolidación de las instituciones políticas democráticas y establecimiento de “candados” a las reformas estructurales realizadas con anticipación.
8. Y lo más importante, establecimiento de acuerdos entre los países latinoamericanos y el país más relevante de la región (por el tamaño de su mercado interno), que es Estados Unidos; también, con otras potencias económicas como la Unión Europea y, en el caso de México, recientemente con Japón.³²

Como podemos apreciar, la lista de características de los acuerdos del nuevo regionalismo tiende a incrementarse en la medida en que los autores incorporan ideas sobre el perfil que los nuevos acuerdos están asumiendo. Por tal razón, es de esperarse que el desarrollo del enfoque se mantendrá de la mano con la evolución de los casos empíricos de regionalización que se busca explicar. Con un fenómeno en tan rápida evolución, ¿hasta qué punto se tendría que ir descartando algunas ideas que antes parecían ser relevantes, pero que ya no se aplican a los últimos acontecimientos?

Antes de responder a la pregunta, deben sistematizarse las características del viejo regionalismo de la misma manera que se ha hecho con el nuevo. Algunas características del viejo regionalismo latinoamericano, como las enumeradas por el Informe 2002³³ del BID:

³² Robert Devlin y Antoni Esteveadeordal, “What Is New in the New Regionalism in the Americas?”, Working Paper 6 (Inter-American Development Bank, Integration and Regional Programs Department), 8-10.

³³ BID, *El nuevo regionalismo en América Latina, informe 2002* (Washington, D.C.: BID, 2003), 35-36.

1. Que hacía prevalecer la estrategia económica de la sustitución de importaciones, tan en boga en aquellos años, la cual fue dirigida por los gobiernos nacionales latinoamericanos para propiciar la industrialización.
2. Que buscaba revertir un obstáculo significativo para la sustitución de importaciones, el carácter pequeño de los mercados internos nacionales de los países que propugnaron por esa política de industrialización, mediante la creación de mercados más amplios de carácter regional.
3. Que estaba orientada principalmente *hacia adentro*, por lo cual la estrategia de desarrollo industrial no incentivó las exportaciones (debe recordarse que sólo un escaso número de países latinoamericanos pertenecían al GATT durante esos tiempos).³⁴
4. Que abarcaba una lista selectiva de áreas sujetas a una liberalización gradual (en oposición a la liberalización inmediata y unilateral del nuevo regionalismo) y aplicaban reglas de trato preferencial y de reciprocidad “restringida” para los países más pobres de la región, y que contenía un marcado matiz político (en el sentido de que las iniciativas provenían “desde arriba”, dependiendo de la voluntad y la disposición de los gobiernos), con objetivos económicos más bien de carácter difuso.
5. Que apenas sirvió para promover un modesto comercio intrarregional, muy lejos de las expectativas de los sectores privados, porque sólo existía una interdependencia precaria entre los países de la región.
6. Que dio lugar a percepciones negativas de los actores con respecto a una supuesta desigualdad en el reparto de los beneficios en juego; esto, junto con la inestabilidad política interna que tuvieron que enfrentar varios países de la región, motivaron que los acuerdos fueran efímeros,³⁵ lo cual propició el fracaso de este tipo de regionalismo.

El informe del BID manifiesta que los motivos que llevaron al fracaso a los esquemas de cooperación del viejo regionalismo en Latinoamérica fueron *a)* la tendencia a los proteccionismos por parte de los Estados nacionales; *b)* las crecientes tensiones entre los gobiernos y el sector privado; *c)* la inestabilidad macroeconómica; *d)* la desigual distribución de los beneficios de la regionalización entre los Estados participantes; *e)* la escasa infraestructura para facilitar el intercambio; *f)* la presencia constante de gobiernos autoritarios; y, sobre todo, *g)* el escepticismo de Estados Unidos hacia estos procesos de regionalización que lo excluían como un actor participante.³⁶

³⁴ Para detalles específicos sobre el fracaso de los acuerdos del viejo regionalismo en América Latina, véase el texto de Ana Marleny Bustamante, “El Estado en los procesos de integración. El caso de Venezuela en la Comunidad Andina”, incluido en este libro.

³⁵ Benedicte Bull, “Regionalization and the «Privatization» of the Latin American States”, Centre for Development and the Environment, University of Oslo, abril de 2002, 3-6.

³⁶ BID, *El nuevo regionalismo...*, 36-37.

Dicha definición no hace hincapié en una característica del viejo regionalismo que aquí se quiere subrayar: la notoria ausencia de Estados Unidos de los procesos que tuvieron lugar en el continente durante esos años tempranos de la integración, ya que este país se encontraba más preocupado en afianzar el régimen multilateral del comercio por medio del antiguo GATT que en comprometerse con acuerdos comerciales bilaterales o regionales. Si bien es cierto que el viejo regionalismo en América Latina se dio en el contexto de la guerra fría, y que Estados Unidos aportó fondos a través de la Alianza para el Progreso con el fin de disuadir la repetición de casos como la Revolución cubana, esto no se acompañó de concesiones arancelarias como las que se otorgaron a los países del sudeste asiático; y mucho menos de la firma de acuerdos bilaterales recíprocos del tipo que se inaugurarían en 1986 con Israel, lo cual marcó el inicio de la estrategia estadounidense de negociación bilateral de acuerdos con elementos novedosos. Hasta muy recientemente, entre Estados Unidos y el resto de América, se mantenían barreras arancelarias y no arancelarias muy altas.

Con anterioridad se vieron los tres grandes sucesos que, según Jeffrey Frankel, propiciaron esta tendencia hacia la creación de los acuerdos regionales a finales de la década de los ochenta, no sólo en América sino en todo el mundo: *a)* el ejemplo de la integración europea; *b)* la modificación de la estrategia de la política comercial de Estados Unidos que pasó de un apoyo al multilateralismo, al regionalismo y bilateralismo; y *c)* la transformación radical de las políticas económicas de los países en vías de desarrollo que habían dejado atrás los modelos de sustitución de importaciones para dar paso a políticas más liberales.³⁷

Un hecho adicional, escasamente citado en las obras sobre el tema, pero que ha propiciado esta nueva ola de acuerdos regionales, fue la obsolescencia de los acuerdos preferenciales entre los países desarrollados y subdesarrollados,³⁸ que resultaron desventajosos para estos últimos, ya que establecían límites precisamente en las exportaciones en las cuales eran competitivos, o imponían restricciones a los países que se graduaban a una superior que los privaba de los beneficios a los cuales sí tenían acceso los países “pobres”.³⁹

³⁷ Jeffrey Frankel, *Regional Trading Blocs in the World Economic System* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997), 4-11.

³⁸ Como la Convención de Lomé, firmada entre la Unión Europea y algunos países de África, el Caribe y el Pacífico, o el Sistema Generalizado de Preferencias instrumentado por Estados Unidos.

³⁹ Tal fue el caso de Israel, que debido al desarrollo económico alcanzado a mediados de la década de los ochenta se volvió “inelegible” para seguir formando parte del SGP, y por ello debió firmar un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos, el primero con tales características que este país firmó. Véase Howard Rosen, “The U.S.-Israel Free Trade Area Agreement: How Well is it Working and What Have We Learned?”, en Jeffrey J. Schott, *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1989), 97-98. Entre algunas de las desventajas de estos acuerdos estaba el hecho de que podían expirar después de cierto tiempo, además de que el procedimiento para renovarlos podía incrementar la capacidad de negociación de los países desarrollados.

Independientemente de lo que marcó la pauta de cambio hacia los nuevos acuerdos comerciales que se discutirían y aprobarían en la región a finales de los ochenta y los noventa, la fuerza hegemónica, que antes operaba principalmente en la esfera político-militar, se hizo presente también en esta coyuntura en asuntos comerciales. En este sentido, y a pesar de que el fin de la guerra fría produjo un mundo multipolar, la hegemonía de Estados Unidos se expandió en el área de América, en vez de que se viera comprometida por el contrapeso de otras potencias mundiales.

La aplicación del enfoque conceptual a los casos de regionalización del continente americano

Como se ha visto en el recorrido que se ha hecho hasta ahora, la teoría sólo reconoce dos tipos de acuerdos, los pertenecientes al viejo y al nuevo regionalismo (subsumiendo el regionalismo abierto en el nuevo regionalismo). Entre los acuerdos comerciales más relevantes del continente americano, ¿cuáles calificarían como pertenecientes al nuevo regionalismo bajo la tipología sugerida por los autores estudiados? La pregunta de fondo a plantear es si este concepto es suficiente para explicar hoy los acuerdos emergentes en el continente americano. Más allá de indagar sobre la transición entre lo viejo y lo nuevo, se requiere saber si están operando otros fenómenos totalmente nuevos que no tengan cabida en ninguno de estos dos tipos.

Se sabe de antemano que no todos los 38 ALC en operación o en proceso de negociación en las Américas corresponden con el nuevo regionalismo; algunos del viejo tipo aún perduran y otros pueden encontrarse en diferentes grados de evolución hacia lo nuevo. Sin embargo, 22 de ellos involucran a uno o más de los países miembros del TLCAN: ocho que involucran a México, seis a Canadá y los demás ocho a Estados Unidos.⁴⁰ Esto es, casi el 60 por ciento de los acuerdos americanos están negociados o en proceso de negociarse de conformidad con criterios compatibles con el modelo del TLCAN, por lo que potencialmente podrían considerarse como ejemplos del nuevo regionalismo. Un estudio de la OEA examina algunas de las características del nuevo regionalismo en relación con los acuerdos más relevantes, a partir del cual se ha elaborado el cuadro 1.

⁴⁰ México y Bolivia, México y Chile, México y Costa Rica, México y Nicaragua, México y el Triángulo del Norte, México y Uruguay, el Grupo de los Tres conformado por México, Colombia y Venezuela, así como el Acuerdo entre México y Trinidad y Tobago, que está en proceso de negociación. Canadá y Chile, Canadá y Costa Rica, así como los acuerdos en negociación entre Canadá y los Países Andinos, con el Caricom, con América Central y con República Dominicana. Estados Unidos con Canadá y México, Estados Unidos y Chile, Estados Unidos y los Países Andinos, así como con América Central que está en proceso de ratificación, y en negociación con Panamá, Ecuador, Perú y Colombia, los Países Andinos, así como el Área de Libre Comercio de las Américas, entre todos.

Como se podrá apreciar en el cuadro 1, las negociaciones entre países desarrollados y en vías de desarrollo constituyen un poco más de la mitad de los acuerdos analizados por la OEA, por lo que se debe decir que este primer requisito del nuevo regionalismo no es una constante en los nuevos acuerdos en el continente americano. A pesar de que Estados Unidos es la economía más grande y el polo habitual de crecimiento, no constituye el centro de todos los ALC, aunque hay que aclarar que en la actualidad se están negociando más acuerdos de este tipo con motivo de los preparativos que Estados Unidos está haciendo para el ALCA. Algunos acuerdos entre países subdesarrollados pueden formar parte de esta misma estrategia del ALCA, aunque Estados Unidos no sea miembro; y países subdesarrollados pueden unirse primero entre sí con el objetivo de negociar posteriormente con Estados Unidos. Incluso, países que mantienen relaciones con el Mercosur pueden intentar negociar acuerdos comerciales bilaterales con Estados Unidos, México y Canadá como medio para conectarse con el TLCAN.⁴¹ Entonces, la ausencia del requisito en cuestión tampoco es un indicador seguro de un estilo diferente de ALC.

En relación con las características de la integración profunda y formación de instituciones comunes sólidas, la evaluación de la OEA es negativa en todos los casos. Ninguna de las áreas de libre comercio contempla este tipo de objetivos, ni siquiera las que se encuentran en pláticas. Sin embargo, habría que notar que después de una década de operación del TLCAN, este ALC empieza a moverse en esta dirección con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) de junio de 2005. La ausencia de integración profunda hace pensar que los acuerdos no contribuyen a la creación de instituciones comunes sólidas, aunque la definición de lo que constituye una institución varía, y con ella, los resultados de la medición. Por ejemplo, si se incluyeran los acuerdos paralelos que crean comisiones ambientales y laborales en la definición de instituciones, el resultado de la evaluación de la OEA sería más positivo con respecto a la presencia de este rasgo del nuevo regionalismo en los ALC revisados, como se puede observar en la columna que se ocupa de este tema. Otro paso notable hacia la institucionalización de los acuerdos que se debería tomar en cuenta es la creación de los mecanismos de resolución de controversias que sirven de árbitros para arreglar las disputas comerciales que se presentan entre los países. Este tipo de ALC contrasta con los que se crean en otros procesos de integración. Todavía se presupone que la incidencia directa de la regionalización en la vida económica interna de la región será mayor conforme crezcan las burocracias empleadas por las instituciones comunes. Sin embargo, el avance que ha experimentado el proceso de regionalización en la integración reciente en América, que se ha basado en un modelo orientado al exterior y regido por las reglas del mercado, es tan sig-

⁴¹ Richard L. Bernal, "Vías hacia el Área de Libre Comercio de las Américas", *Capítulos*, número dedicado a "Tendencias de la Integración de América Latina y el Caribe", no. 49, enero-marzo de 1997, en <http://www.sela.org/public_html/AA2K/ES/cap/N49/rcap498.htm>.

CUADRO 1
ACUERDOS COMERCIALES MÁS RELEVANTES EN AMÉRICA Y LA TIPOLOGÍA DEL NUEVO REGIONALISMO

<i>Acuerdo</i>	<i>Países desarrollados y subdesarrollados</i>	<i>Integración profunda</i>	<i>Instituciones comunes sólidas</i>	<i>Participación de sociedad civil</i>	<i>Incluyen cuestiones ambientales, laborales y migración</i>	<i>Complemento frente a la OMC (abierto)</i>
México-Bolivia	✗	✗	✗	✗	✗*	✓
TLCAN	✓	✗	✗	(sólo en Canadá y EU)	↑*	
Canadá-Chile	✓	✗	✗	✗	↑	✓
Canadá-Costa Rica	✓	✗	✗	✗	↑	✓
EU-Centroamérica						✓
(por ratificar)	✓	✗	✗	✗	↑	✓
Chile-México	✗	✗	✗	✗	✗*	✓
Chile-EU	✓	✗	✗	✗	↑*	✓
México-Colombia-						
Venezuela	✗	✗	✗	✗	✗*	✓
México-Triángulo						
del Norte	✗	✗	✗	✗	✗*	✓

* Sólo promueve la movilidad de los hombres de negocios.

↑ Incluye acuerdos laborales y ambientales.

FUENTE: elaborado a partir de información proporcionada por el Sistema de Información sobre Comercio, OEA, en <<http://www.sice.oas.org/TRADEE.ASP#cancos>>.

nificativo que resulta indispensable redefinir sus instituciones para incluir el mismo conjunto de reglas establecidas en el ALC para regir el comercio, las inversiones extranjeras intrarregionales, etc. En todo caso, las presiones internacionales para la adopción de un modelo común significan que es inaplazable la búsqueda de una institucionalización mucho más acabada.⁴²

En cuanto a una revisión del contexto en el que se firmaron estos acuerdos, se descubre muy poca participación de la sociedad civil en el planteamiento de los objetivos y sólo una muy limitada influencia de la iniciativa privada, con la excepción de las negociaciones del TLCAN, en la cual está ampliamente documentada la participación de algunos grupos de interés organizados que influyeron en el resultado final, especialmente en Estados Unidos. Es necesario subrayar que en ocasiones la escasa participación de los grupos empresariales se debe a que la mayor resistencia que han encontrado los procesos de regionalización en América Latina ha provenido precisamente de algunos segmentos del sector empresarial, especialmente del industrial, porque el mercado protegido que ofrecía la estrategia de sustitución de importaciones originaba reticencias a permitir una competencia en pro de una apertura a los productores de otros países de la región. Se temía también que la inestabilidad de las tasas de cambio (y en general de las economías) en la región podía provocar condiciones impredecibles e incentivar una competencia desleal. Estos temores crecían en las economías pequeñas y medianas, en las cuales no se contaba con economías de escala ni con los índices tecnológicos de las economías mayores. En la agricultura también se presentó una oposición significativa a la regionalización, pero no tuvo mayores repercusiones porque en algunos casos sus intereses y su situación particular fueron tomadas en cuenta en el diseño de las políticas de regionalización, aunque también se presentaron en este sector grupos perdedores, sobre todo en las negociaciones del ALC entre países desarrollados y en vías de desarrollo.⁴³

En la cuestión de la cooperación ambiental y laboral, hay una tendencia a incluir estos temas por medio de acuerdos paralelos; pero esto se debe sobre todo a las presiones provenientes de la política interna de los países desarrollados más que a una genuina preocupación bilateral por buscar la cooperación en esas áreas, lo que nos permite entender por qué los objetivos en este rubro son tan limitados, y las sanciones acordadas por el incumplimiento de los compromisos son tan débiles. El surgimiento de estos temas se debe a que los sindicatos y las organizaciones ecologistas de Estados Unidos han adoptado tácticas más efectivas para hacer presión política. Los sindicatos de ese país, por ejemplo, apoyaron decididamente la liberalización comercial desde mediados de la década de los treinta

⁴² Véase el informe del Sela, "La regionalización de América Latina y el Caribe", SP/CL/XXIII.O/Di no. 8, en <<http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K/ES/consejo/documentos/spcl23di81.htm>>.

⁴³ Al respecto, véase el informe del Sela, "Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe", 19 de octubre, en <http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/tendpr_s.asp>.

hasta mediados de los años cincuenta, pero cuando las industrias con trabajadores sindicalizados perdieron competitividad en los años sesenta y setenta, comenzaron a adoptar una posición cada vez más dura ante el libre comercio. Hacia 1980 la Federación del Trabajo de Estados Unidos-Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) se oponía rotundamente a una mayor apertura del mercado estadounidense. El sindicato tuvo poca fortuna cuando rechazó las nuevas iniciativas de liberalización comercial y cuando promovió medidas proteccionistas, aunque tuvo mejor suerte cuando quiso modificar iniciativas que no se podían bloquear por completo. Algunos éxitos políticos posteriores de estas organizaciones sentaron las bases para sus exigencias en cuanto a que el TLCAN y todo acuerdo comercial posterior debía incluir cláusulas para garantizar y hacer cumplir los derechos laborales.

El vínculo entre el comercio y el ambiente es mucho más nuevo; de hecho emergió a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, cuando se presentaron varios debates debido a la posición de algunos socios comerciales de Estados Unidos según los cuales las leyes ambientales estadounidenses representaban barreras disfrazadas al libre comercio. Un ejemplo era la prohibición de importaciones de atún, cuando se pescaba con métodos que al mismo tiempo atrapaban delfines. Estas discusiones suscitaron molestia en los organismos ecologistas y otros grupos sociales, algunos de los cuales consideraron la liberalización comercial como una amenaza para las leyes nacionales y los acuerdos internacionales tendientes a proteger la salud, la seguridad y el medio ambiente. Lo que surgió como una serie de iniciativas para evitar la desregulación, se convirtió en una lucha sobre los principios del sistema comercial. Algunos organismos ecologistas y sus aliados políticos han pasado de la defensiva a la ofensiva y se han unido a otros grupos de la coalición anticomercio en Estados Unidos y, a fin de cuentas, han logrado poner estos temas en las agendas de negociación y en los resultados finales de los ALC.⁴⁴

En los acuerdos firmados entre los países desarrollados y subdesarrollados, hay una disposición que negocia la libre entrada de hombres de negocios y, en el caso del TLCAN la circulación de mano de obra altamente calificada, pero en general no se aborda a fondo el tema migratorio. La concentración de la libre circulación entre el estrato de personal más calificado parece explicarse de manera sencilla: la generación de redes de producción a nivel regional y subregional, la globalización de las inversiones productivas de las empresas y la movilidad de los capitales obligan a tomar cada vez más en cuenta la libre movilidad de este tipo de agentes económicos privados.⁴⁵

⁴⁴ SICE, "Opciones de los Estados Unidos en el Área de Libre Comercio de las Américas", febrero de 1998, en <http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/us_opt1s.asp>.

⁴⁵ Al respecto, véase el informe del SELA, "La regionalización..."

Finalmente, en la mayoría de los acuerdos se enuncian objetivos en concordancia con los que se persiguen en la OMC, de tal manera que éstos sean un complemento y no una alternativa frente a la misma; de ahí que su registro haya sido aceptado en esta institución internacional. Al respecto, un documento publicado por el SELA afirma que el tipo de multilateralismo surgido desde la Ronda de Uruguay pretende estimular la regionalización en tanto impone el acatamiento de normas mínimas comunes a todos los esquemas y acuerdos comerciales, compensando así el surgimiento de bloques proteccionistas y cerrados. Por lo anterior, en la OMC parece consolidarse el principio de que los esquemas y acuerdos de regionalización son complementarios de los avances multilaterales y estimulan la liberalización en general. En este sentido, en enero de 1996 se instaló en el marco de la OMC un grupo de trabajo sobre regionalismo destinado a evaluar esta problemática. De ahí que se puede afirmar que las uniones aduaneras y los ALC que se han venido negociando en América Latina y el Caribe, además de que se han ideado acordes con los compromisos internacionales suscritos por estos países, han incorporado los nuevos temas de la agenda comercial internacional. En resumen, estos acuerdos cumplirían los requisitos del artículo XXIV del GATT.⁴⁶

En resumen, basados en las características que se usaron para contrastar los acuerdos con los requisitos del nuevo regionalismo sólo en el primero y en el último punto hay concordancia entre la teoría y la realidad; en los demás no se aplica nuestro caso de estudio.

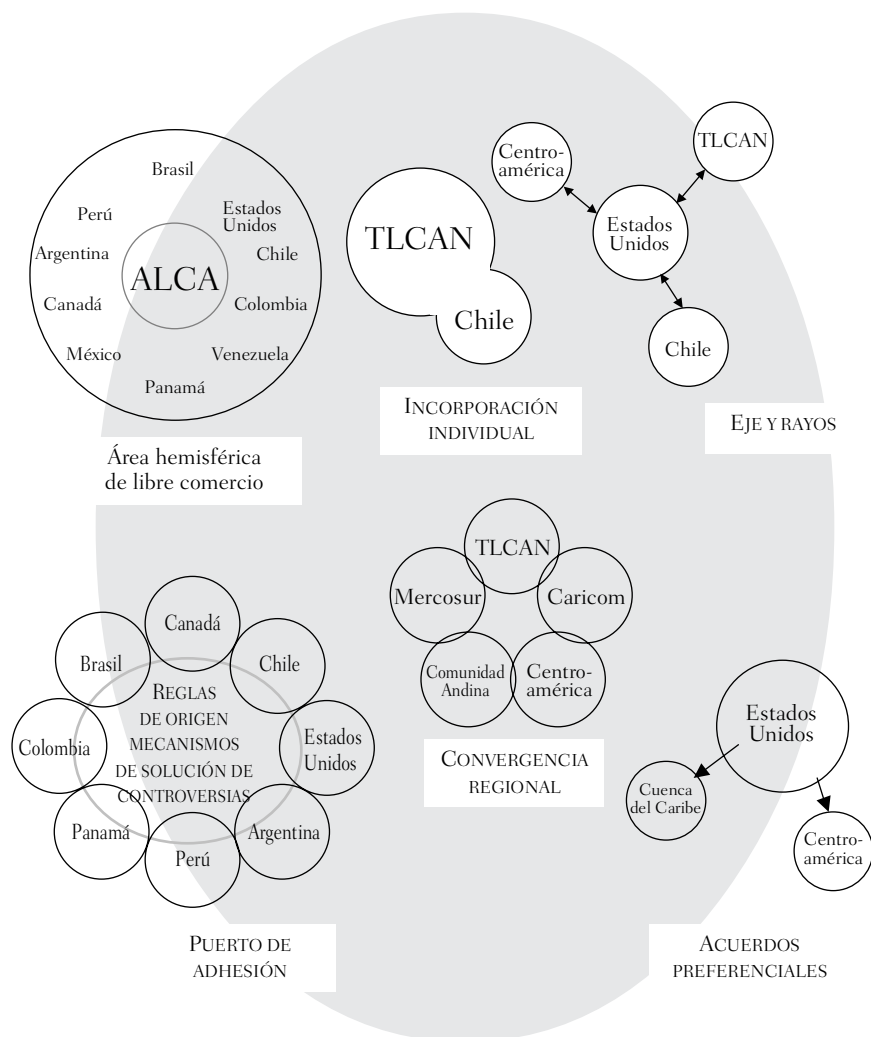
La política comercial de Estados Unidos y su impacto en el nuevo regionalismo en el continente americano

Si se toman en cuenta los intereses de Estados Unidos para continuar promoviendo la regionalización en América, los esquemas que aparecen a continuación resumen las distintas alternativas de regionalización con las que ha contado Estados Unidos para liberalizar el comercio a nivel continental, una vez concluida la negociación del TLCAN en 1993. Cada una de estas alternativas incide en el tipo de acuerdos que se obtendrán a mediano y largo plazo en la región, por lo que es importante revisar cada una de ellas por separado.

1. *Área hemisférica de libre comercio continental*. En esta modalidad de regionalización, concebida por el gobierno de Estados Unidos y a la cual se ha dedicado cerca de siete años de negociación interna e internacional, se tratarían de

⁴⁶ SELA, "Hacia la convergencia de los procesos de integración regional", *Revista Capítulos*, número dedicado a "América Latina y el Caribe en los tiempos de la globalización", no. 47, julio-septiembre de 1996, 2-3, en <http://www.sela.org/public_html/AA2k/ES/cap/N47/rcap477.htm>.

ESQUEMA 3
ESTRATEGIAS PARA LA INTEGRACIÓN COMERCIAL DE LAS AMÉRICAS



FUENTE: elaboración propia, con base en diversas fuentes de información.

expandir los mismos objetivos de liberalización comercial contenidos en el TLCAN al resto del continente (incluyendo nuevos temas conforme surjan, como las disciplinas a los subsidios) El ALCA abarcaría una serie de negociaciones entre todos los países participantes, independientemente de su membresía en otro tipo de acuerdos subregionales como el Mercosur o la Comunidad Andina. Se apegaría a la tipología del nuevo regionalismo en virtud de que los temas que se encuentran en negociación tienen agendas amplias y participan en ellas una cantidad de países relativamente grande; pero no se acercaría al modelo del nuevo regionalismo en el aspecto de que todavía son los Estados los principales actores que promueven las pláticas sobre este acuerdo regional y no los actores privados o no gubernamentales como lo sugiere este enfoque, por lo que podríamos considerar que la iniciativa es de “arriba hacia abajo” (de los gobiernos a la sociedad civil y los actores económicos) y no de “abajo hacia arriba”. Tampoco contempla la creación de instituciones comunes y, en algunos casos como el CAFTA, hay una imposición de un modelo de desarrollo subyacente en las reglas acordadas.⁴⁷ Con respecto al papel de Estados Unidos, cabe señalar que la negociación de este tipo de acuerdo hemisférico ha mostrado las marcadas diferencias que se presentan en la política interna de esa potencia (elemento que está ausente en la teoría del nuevo regionalismo), ya que el Poder Ejecutivo requiere la aprobación previa de una vía rápida que incluya todos los objetivos de negociación, el número específico de países con los que se llevarían a cabo las pláticas, los niveles de reciprocidad contenidos en los intercambios de concesiones, las fechas exactas para llegar a los acuerdos y el nivel de supervisión del Congreso en el proceso de negociación de esta área de libre comercio. La aprobación de la vía rápida para este ambicioso acuerdo dio lugar a un álgido debate entre los grupos internos con intereses involucrados en los temas sobre los que se llegaría a tales acuerdos, al grado de que en 1998 se le quitó al presidente William Clinton la autoridad para negociar el ALCA y en el año 2002 se aprobó concedérsela al presidente George W. Bush con un solo voto favorable de diferencia, lo cual significó un estrecho margen de maniobra para que el Ejecutivo lo negociara libremente en el nivel internacional.

2. *Incorporación individual de los países al TLCAN.* Esta estrategia implicaba para Estados Unidos una incorporación selectiva y paulatina de los países interesados en formar parte del TLCAN, aprovechando una cláusula de acceso contenida en el artículo 2204 de este acuerdo regional. Dicha cláusula es muy flexible y no hace mención a un criterio específico que haga elegibles a los Estados interesados en participar en este proceso de liberalización. La Comisión del TLCAN sería la encargada de revisar las propuestas de los gobiernos postulantes y de emitir un veredicto al respecto. Para que la estrategia de incorporación al TLCAN califi-

⁴⁷ Al respecto, véase el artículo de Imtiaz Hussain, “Encuentros cercanos del tercer tipo. El regionalismo después del CAFTA”, incluido en este volumen.

case como perteneciente a la tipología del nuevo regionalismo, los nuevos miembros deberían abarcar también nuevos temas como los ambientales y laborales, deberían promover la formación de instituciones novedosas más allá de los paneles de arbitraje o las comisiones sobre derechos laborales y medio ambiente, y deberían otras fomentar las características de la integración profunda. Nuevamente, algunos de los obstáculos para extender y profundizar el TLCAN se localizan en la política interna de Estados Unidos, ya que el mecanismo de acceso antes mencionado de los otros países al TLCAN no exime al Ejecutivo estadounidense de solicitar una autoridad similar a la del ALCA al Congreso para negociar bilateralmente con el gobierno postulante los términos en los que quedará regulado el comercio internacional entre los países del TLCAN ampliado. Esto es así debido a que la primera ley original interna de Estados Unidos mediante la cual se negoció el TLCAN (la vía rápida de 1988 que se prorrogó en 1991), contenía únicamente como objetivo de negociación el establecimiento de un área de libre comercio con los ingresos de dos países (Canadá y México). La regionalización por medio de la incorporación selectiva al TLCAN permite tres variantes de nuevos miembros: 1) la membresía completa al TLCAN, en los mismos términos que México y Canadá; 2) una membresía basada en periodos de “transición y ajuste”, sobre todo para los países menos industrializados de la región mediante la cual la membresía completa se adquiriría después de un periodo de “gracia” o de transición; y 3) la incorporación como “miembro asociado”, sin gozar de los mismos privilegios y responsabilidades que los Estados originalmente incorporados al acuerdo. A pesar de esta flexibilidad, el rechazo del Congreso de Estados Unidos para incorporar a Chile al TLCAN en 1998 demostró la inviabilidad de esta estrategia, ya que era el país aparentemente mejor calificado para ingresar a este acuerdo.

3. *La estrategia de eje y rayos* (hub and spokes). Ésta permite a Estados Unidos llegar a un número amplio de arreglos principalmente de carácter bilateral, mediante los cuales el TLCAN se mantiene intacto, y Estados Unidos continúa negociando acuerdos comerciales con otros países del continente de manera separada. Este esquema se conceptualiza metafóricamente como una rueda en la que Estados Unidos constituye el “eje”, al cual se unen los “rayos” (es decir, los socios comerciales). El resultado es que los países que asumen el papel de “rayos” se encuentran en una posición de desventaja respecto al país “eje”, debido a que este último cuenta con acuerdos con cada uno de ellos, por lo que tiene acceso libre a sus mercados, mientras que los rayos tienen acceso libre sólo al eje pero no entre sí.⁴⁸ Esta estrategia promueve una regionalización muy limitada, pero es la que predomina en el continente americano en las últimas fechas. Para esta estrategia, se requiere del mecanismo de la vía rápida; podría

⁴⁸ Ronald Wonnacott, “US Hub and Spoke Bilaterals and the Multilateral Trading System”, *C.D. Howe Commentary*, no. 23 (octubre de 1990).

resultar relativamente benéfico para los países que sólo quieren tener el acceso garantizado al mercado de Estados Unidos y no tanto al de México y al de Canadá, ya que no estarían a la expectativa de que los congresos de estos dos países aprobasen el acuerdo. Además, la no inclusión de México en este tipo de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y otros países podría significar una negociación interna menos complicada entre el Ejecutivo y el Congreso de Estados Unidos debido a las críticas dirigidas hacia México. Los acuerdos negociados bajo esta modalidad podrían apegarse a la tipología del nuevo regionalismo si se abarcaran los temas señalados por la teoría pero, entre más temas novedosos se incluyan (como los acuerdos laborales, ambientales, el comercio electrónico, la propiedad intelectual, etc.), mayor es la posibilidad de que el Congreso de Estados Unidos presente obstáculos para su aprobación. Como se dijo, la membresía limitada en este tipo de arreglos reduce su carácter “regional” y, por ende, calificarían menos como ejemplos del nuevo regionalismo.

4. *Establecimiento de acuerdos superpuestos en un puerto de adhesión.* Con esta estrategia, los países del continente negociarían las reglas comunes en las que habría posibilidad de llegar a un pronto acuerdo, por ser aquellas en las que coincidirían las preferencias de todos los agentes involucrados. Por separado, los países firmarían con Estados Unidos acuerdos sólo en los temas que fueran relevantes a sus intereses, dependiendo de la naturaleza particular de su comercio. A diferencia de la estrategia de centro y radios, en ésta los países sí compartirían reglas “universales” vinculadas con el comercio, como las normas de origen o los mecanismos de solución de controversias. Al tratarse de acuerdos generales, la vía rápida exigida por el Ejecutivo de Estados Unidos a su Congreso sería menos difícil de obtener, pues el acuerdo sería de menor alcance con respecto al ALCA y, por ello menos complicado de negociar a nivel internacional. Algunos analistas se han inclinado por llamar a esta estrategia un “ALCA *light*”.⁴⁹
5. *Convergencia regional entre los distintos bloques económicos que ya existen en el continente.* Esta estrategia estaría diseñada para evitar las complicadas negociaciones bilaterales entre países del continente americano. La meta consistiría en lograr acuerdos entre los cinco bloques ya existentes: TLCAN, Mercosur, Caricom, la Comunidad Andina y el Mercado Común de América Central. Para algunos países como Brasil, ésta sería una estrategia idónea para incrementar su capacidad de negociación como líder del Mercosur. La desventaja es que los acuerdos alcanzados adquirirían predominantemente un matiz “cooperativo” entre los bloques, más que un verdadero proceso de integración. Si los acuerdos fuesen sólo de cooperación, la vía rápida solicitada por el Ejecutivo de Estados Unidos posiblemente sería menos complicada, podría tener un matiz más bien “sectorial”,

⁴⁹ Eduardo Gudynas, “Las negociaciones hacia el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas/ALCA: ALCA fuerte o ALCA *light*”. Americas Program, Interhemispheric Resource Center (IRC), 5 de noviembre de 2003, en <http://americas.irconline.org/columns/gudynas/2003/sp_0311alca.html>.

semejante a la estrategia de “puerto de adhesión”, en el entendido de que la limitante interna impuesta por el Congreso al Ejecutivo le impediría llegar a acuerdos sobre algunos sectores como el agrícola. De ahí que este tipo de acuerdo sería marcadamente superficial, en relación con las características del nuevo regionalismo.

6. *Los acuerdos preferenciales con los países menos avanzados.* El mantenimiento de éstos o algún otro tipo de “acuerdos interinos”, los cuales podrían tener un perfil más bien “sectorial” y unilateral, como ha sido el caso de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, o una propuesta similar aplicable a los países de Centroamérica. La autoridad del Ejecutivo de Estados Unidos para negociar este tipo de acuerdos sería más sencilla que las aplicables a las estrategias previas o, incluso, podía prescindirse de ella como sucedió cuando se aprobó la Iniciativa para el Caribe,⁵⁰ pero no representa un paso adelante en la estrategia de la integración.

El objetivo que se busca al clasificar las estrategias disponibles para Estados Unidos para llevar a cabo la integración comercial en el continente consiste en demostrar que influyen elementos adicionales a las fuerzas de la globalización en la elección de un acuerdo regional. En la política comercial de Estados Unidos se aprecian simultáneamente estas diferentes alternativas que sirven para acomodar las preferencias de los países latinoamericanos dentro de la lógica de la nueva estrategia de ese país; a pesar de haber varias alternativas de integración, se nota que no conducen a crear esquemas de integración profunda o regímenes comerciales sin reciprocidad; y en la elección de cada opción disponible, influyen fuerzas políticas y económicas internas (véase el cuadro 2 para un resumen de estas características). El enfoque marcadamente sistémico del nuevo regionalismo no sopesa adecuadamente este tipo de factores para explicar los incentivos de los Estados para fomentar la regionalización.

El examen minucioso de las seis propuestas antes presentadas revela que la política interna marca la gran diferencia al momento de elaborar las alternativas disponibles. En este contexto, la diferencia fundamental entre la opción de mantener los acuerdos preferenciales, por un lado, y la profundización de un área de libre comercio por el otro, está determinada por los niveles de reciprocidad que los actores políticos y económicos de Estados Unidos han demandado en las concesiones comerciales que se negocian en los acuerdos regionales.⁵¹ Las empresas, los grupos de presión, los legisladores y los actores participantes en las deci-

⁵⁰ Richard L. Bernal, “From NAFTA to Hemispheric Free Trade”, *Columbia Journal of World Business* 29, no. 3 (otoño de 1994): 24-28.

⁵¹ Para que las concesiones sean auténticamente recíprocas deben realizarse en todas las áreas que el acuerdo abarque, esto es, en el trato nacional a las mercancías y a los capitales, el libre comercio en los servicios, el establecimiento de las normas de origen sobre el contenido nacional, la igualdad de condiciones para competir en las compras del sector público, la modificación de las leyes internas de los países para permitir la resolución de controversias, la aceptación de los países para abstenerse de aprobar nuevas regulaciones inconsistentes con los acuerdos, la apro-

CUADRO 2
LA TIPOLOGÍA DEL NUEVO REGIONALISMO APLICADA A LAS ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN
DE ESTADOS UNIDOS HACIA LOS PAÍSES DEL CONTINENTE

<i>Estrategia</i>	<i>Países desarrollados y subdesarrollados</i>	<i>Integración profunda</i>	<i>Instituciones comunes sólidas</i>	<i>Participación de sociedad civil</i>	<i>Incluyen cuestiones ambientales, laborales y migración</i>	<i>Complemento frente a OMC (abierto)</i>
Área hemisférica	✓	↔	↔	✓	↑*	✓
Incorporación al TLCAN (ampliación)	✓	✗	✗	(generalmente sólo en Canadá y EU)	↑*	✓
Eje y rayos	✓	✗	✗	(generalmente sólo en Canadá y EU)	↑*	✓
Puerto de adhesión	✓	✗	✗	✗	✗	✓
Convergencia regional	✓	✗	✗	✗	✗	✓
Acuerdos preferenciales	✓	✗	✗	✗	✗	✓

↔ Uno de los objetivos de la negociación consiste en establecer las bases que permitan en un futuro las pláticas sobre una integración mayor y la construcción de instituciones comunes sólidas, pero en el plazo inmediato no están presentes.

* Sólo promueve la movilidad de hombres de negocios.

↑ Incluye acuerdos laborales y ambientales.

FUENTE: elaborado a partir de información disponible en <<http://www.sice.oas.org/TRADEE.ASP?>>.

siones comerciales de ese país han exigido concesiones cada vez mayores por parte de los socios comerciales; piensan que para evitar mayores desventajas en el comercio internacional se deben abandonar las actitudes paternalistas propias de los acuerdos que benefician a los competidores extranjeros a costa de los productores nacionales, y han pedido abandonar las concesiones arancelarias que permiten la apertura inmediata del mercado estadounidense y la gradual de los países competidores. Es por ello que cuando dentro de Estados Unidos se debaten estrategias de regionalización, como la creación de un área de libre comercio, el Congreso exige concesiones *equivalentes* entre los actores que negociasen el acuerdo a nivel internacional y supervisa su realización, satisfaciendo así las demandas de los productores internos.⁵² Esto no contradice la letra, pero sí el espíritu del nuevo regionalismo, al exigir una estricta reciprocidad en los acuerdos comerciales entre países completamente desiguales.

¿Cuál ha sido el nivel de influencia de la política interna de Estados Unidos en la determinación de las alternativas de regionalización disponibles hasta el momento por encima de los factores enunciados por el nuevo regionalismo? Debido a las dificultades planteadas a partir de la aplicación de una estrategia de incorporación individual al TLCAN —como resultado, entre otras cosas, de la mala imagen que ganó México con la crisis económica de 1995 y la escasa receptividad que tuvo la nueva iniciativa presidencial durante los años de 1995 a 1997 en el Congreso—, la decisión final para abordar las negociaciones a nivel continental trató de ser equilibrada: a corto plazo, Chile fue el primer país con el cual se celebraría un acuerdo basado en la estrategia de eje y rayos, lo cual significaba que no se incorporaría al TLCAN, debido a las altas demandas internas del Congreso que posiblemente pondrían en riesgo la reapertura del TLCAN;⁵³ pero al mismo tiempo Estados Unidos podría iniciar las negociaciones

bación de estándares de calidad y de seguridad, la aceptación de los acuerdos laborales y ambientales (si los pide el Congreso de Estados Unidos), la protección a la propiedad intelectual, etc. Como se podrá apreciar, a mayor número de temas involucrados, mayor es también la reciprocidad que se demanda entre los actores participantes, y por ende, mayor la supervisión del Congreso sobre el proceso de negociación. En aquellos acuerdos estrictamente preferenciales, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, muchos de estos temas están ausentes y la reciprocidad lo está también, ya que se trata básicamente de concesiones arancelarias unilaterales promovidas por Estados Unidos.

⁵² Antena del SELA en Estados Unidos, "Impacto de la Ley Comercial de 2002 en los países miembros del SELA", no. 65, 3^{er} trimestre de 2002, en <http://www.sela.org/public_html/AA2K2/esp/antena/ant65.htm#cuales>.

⁵³ Recuérdense todas las concesiones realizadas por México para lograr la aprobación del TLCAN en 1993. Si este acuerdo se abría para incorporar a Chile y para realizar algunos ajustes menores, existía la posibilidad de que se exigieran más concesiones al gobierno mexicano por parte del Congreso para aprobarlo nuevamente con la inclusión de Chile. Es por eso que se puede argumentar que, además de que el TLCAN es difícil de reabrir por las diferencias que se analizarán entre los distintos actores internos de Estados Unidos, los propios socios comerciales de esta potencia en el nivel internacional cuentan con muy pocos incentivos para negociarlo nuevamente.

con todos los países del continente (excepto Cuba) para firmar un acuerdo continental de libre comercio a mediano plazo.

En pocas palabras, se echaban a andar simultáneamente las negociaciones del ALCA como un objetivo ambicioso a mediano y largo plazos, y la aplicación de la estrategia de centros y radios como una meta moderada a corto plazo. La idea central consiste en mantener abiertas las alternativas comerciales disponibles para Estados Unidos, y fomentar la creación de acuerdos en los que los intereses internos estén adecuadamente plasmados, independientemente de si el acuerdo final es bilateral, regional o multilateral. Como se puede apreciar, para Estados Unidos, los desafíos sistémicos impuestos por la globalización parecen ejercer tanta influencia como en otros países integrados a la potencia, pero su política interna sirve de mediación para plantear la respuesta adecuada ante tales desafíos.

Debe, además, tomarse en cuenta un factor no mencionado hasta ahora relacionado con las estrategias de la incorporación individual y la de centros y radios: en ambos casos Estados Unidos podía adoptar un criterio selectivo, reservándose el derecho de admisión de los países interesados como palanca de negociación para influir en la conducta de sus gobiernos en otras áreas no estrictamente económicas.⁵⁴ La presión política en cuanto a no aislarse de este tipo de acuerdos resulta otro factor determinante para que los países de la región accedan a las concesiones solicitadas en estos acuerdos configurados marcadamente por la política interna de Estados Unidos. Esa característica no convalida la visión optimista del nuevo regionalismo acerca de que la cooperación entre los Estados suele ser fluida, una vez que la demanda de los mercados por integrarse se manifiesta. Una vez más, se demuestra que las decisiones sobre la regionalización tienen un peso político determinante.

Este factor de la selectividad, como un rasgo negativo de la regionalización, no ha sido explorado a fondo por el nuevo regionalismo, aunque ha estado presente en los últimos años. La importancia que tuvieron en su momento las negociaciones selectivas entre Estados Unidos y Chile consistió en que —al negociar con este país y simultáneamente en el contexto del ALCA— Estados Unidos enviaba una señal clara al resto de sus socios comerciales del continente: el acuerdo bilateral o la estrategia de centros y radios serviría como alternativa frente a una agenda continental ambiciosa que podía fracasar por los múltiples obstáculos internos y externos. Se iniciaba así la estrategia de centros y radios con un país que presentaba una candidatura “seria”, viable, con muchas posibilidades de éxito, y cuya aprobación interna sentaría un precedente importante para continuar con las pláticas a nivel continental. Lo más importante es que en las negociaciones bilaterales (que podían extenderse a otros países) Estados Unidos aplicaría sus propios criterios de selección (inflación baja, superávit fiscales continuos, políticas liberales en funcionamiento, estabilidad democrática) sin depender de

⁵⁴ “Maybe, but How: Pan-American Free Trade”, *The Economist*, 17 de diciembre de 1994, 44-45.

los requisitos laxos establecidos en el TLCAN,⁵⁵ manteniendo así un nivel alto de influencia política y económica durante las negociaciones que podía diluirse en las otras estrategias aplicadas.⁵⁶

En resumen, la nueva política comercial permitiría a Estados Unidos: a) mantener el liderazgo político y económico en la región, con una gran capacidad de control sobre los temas de la agenda, utilizando el atractivo que representa su mercado interno ante otros países para seleccionar las condiciones bajo las cuales se negociarían los convenios y las naciones que serían elegibles para participar en las pláticas; b) Estados Unidos, a pesar de la invitación extendida a otros países para regular el comercio internacional y aportar certidumbre a los intercambios, mantendría abierta la posibilidad de actuar unilateralmente y de presionar a las demás naciones para que se alineen a sus políticas comerciales, o de lo contrario no se beneficiarían de los convenios que se someterían a negociación; c) Estados Unidos realizaría este tipo de iniciativas a nivel internacional, sabiendo que no hay otro líder continental que pueda marcar la pauta de la liberalización y que los países latinoamericanos, abandonados a su suerte, difícilmente podrían ponerse de acuerdo para integrarse a partir de una agenda propia, como lo han demostrado los fallidos intentos de integración. Todo lo anterior nos demuestra que los prospectos de integración en el continente americano se alejan de la supuesta relación igualitaria entre Estados que participan en procesos de integración al estilo del nuevo regionalismo.

Conclusiones

La proliferación de ALC en el mundo —demostrada en el primer apartado— ha dado lugar a una serie de teorías sobre los incentivos que inducen a los Estados para firmar acuerdos que regionalizan el comercio, además de obligarlos al cumplimiento de una serie de reglas comunes no sólo en el comercio sino también en otras áreas de la economía. Sin embargo, estas explicaciones —analizadas en el segundo apartado— no resultan congruentes entre sí ni se enfocan en lo particular hacia el nuevo fenómeno de los acuerdos de libre comercio entre países desarrollados y subdesarrollados. Por ello, se puso especial atención a los teóricos del nuevo regionalismo —en el tercer apartado— con el objetivo específico de evaluar hasta qué punto explica las causas más hondas del regionalismo en el con-

⁵⁵ Sidney Weintraub argumentaba en 1994 en contra de la estrategia de eje y rayos, aduciendo que podía desincentivar la integración del continente más que favorecerla, ya que si Estados Unidos optaba por ella, orillaría a México y a Canadá a adoptar políticas similares, con lo cual se formaría una red de acuerdos bilaterales con muy poca coordinación entre sí. Sidney Weintraub, "The Importance of Trade in the Western Hemisphere", Special Issue: *The Summit of the Americas*, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36, no. 3 (otoño de 1994): 164.

⁵⁶ "Maybe, but How...", *The Economist*.

tinente americano —en el cuarto apartado—. La pregunta que se planteó fue si los acuerdos de libre comercio entre países desarrollados y subdesarrollados en el continente americano deben considerarse estrategias comunes de los Estados miembros para enfrentar conjuntamente los retos de la globalización y el cambio tecnológico, como vaticina la teoría del nuevo regionalismo. Con este fin se recurrió al estudio empírico de la nueva estrategia comercial de Estados Unidos —en el quinto apartado.

La conclusión general del trabajo es que no se aplican los supuestos del nuevo regionalismo a los ALC en el continente americano. En primer lugar, el peso de la principal economía de la región americana no ha disminuido con respecto a lo que fue durante la etapa anterior, que la teoría del nuevo regionalismo identifica con la guerra fría, pero que también podría asociarse con la etapa del viejo regionalismo en el resto del continente. Si no ha habido cambio fundamental en la relación de poder entre países, tampoco hay que suponer que habrá relaciones más igualitarias dentro de los ALC. Los Estados no se encuentran igualmente vulnerados por las tendencias del cambio tecnológico y la globalización. Estados Unidos domina estas fuerzas y busca expandirlas mediante los acuerdos de libre comercio, en que se despliegan no sólo a todo el continente americano sino también al mundo; dirige el proyecto de la globalización, mismo que promueve mediante una sucesión acumulativa de estos acuerdos. En cambio, América Latina se divide con respecto a la respuesta ante la globalización: algunos Estados latinoamericanos aceptan los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos como la solución más viable, mientras que otros buscan renovar otro tipo de acuerdos, más congruentes con el viejo regionalismo que con el nuevo. Esto se ha confirmado a través del estudio del conjunto de ALC existentes en el continente americano, que nos muestra diferencias significativas en los temas que se abordan en los distintos tipos de acuerdos y la pluralidad de los objetivos y compromisos asumidos, lo cual nos lleva a sostener que los argumentos presentados por los autores del nuevo regionalismo describen sólo parcialmente la adaptación de los Estados —por medio de estos acuerdos— a la nueva realidad económica. Es necesario, entonces, analizar más de cerca el regionalismo en nuestro continente, estudiar las especificidades de América Latina que todavía pesan en los acuerdos comerciales y que no son cabalmente tomadas en cuenta por los enfoques más generales.

El análisis del comportamiento estratégico de Estados Unidos en sus últimas negociaciones económicas y comerciales nos demuestra que el optimismo subyacente en el enfoque del nuevo regionalismo, que nos plantea un escenario en el que los prospectos de cooperación son altos, es injustificado; implícitamente, el nuevo regionalismo que se vincula con la teoría neofuncionalista de la integración, al considerar que la cooperación en el terreno económico puede propiciar un “derame” que conduzca a la colaboración en el área política entre los gobiernos. Contrario a este enfoque, el estudio de caso de las estrategias de la política comercial de Estados Unidos pone de relieve que las diferencias políticas internas de este Estado pueden determinar la conducta que asumen en la cooperación interna-

cional, obstaculizando muchos de los propósitos contenidos en las propuestas de integración profunda. Respecto a ésta, los casos recientes en América Latina que algunos citan constituyen más bien procesos unilaterales de liberalización comercial y económica, y no concesiones recíprocas por parte de Estados Unidos.

Sin embargo, el enfoque reseñado en este artículo no facilita el análisis de las preferencias y disputas internas que pueden limitar los niveles de cooperación interestatal. Por lo mismo, no explica las variaciones en los tipos de acuerdos regionales a partir de las preferencias de los actores políticos internos. En efecto, al observar la política comercial de Estados Unidos, se intentó demostrar que la formación de las áreas de libre comercio está lejos de ser consecuencia de decisiones automáticas o determinadas exclusivamente por las presiones del sistema internacional; por el contrario, la adopción de los acuerdos económicos y comerciales sigue siendo determinada por otros factores (los de carácter interno), que son soslayados por el enfoque aquí estudiado.

La teoría no solamente falla en su predicción sobre un posible “derrame” de la cooperación de una área hacia las otras, también en el vaticinio de una mayor participación de la sociedad civil en las decisiones. Hay una tendencia creciente a negociar los acuerdos verticalmente (sin la participación de la sociedad civil), lo cual demuestra que los gobiernos continúan privilegiando los intereses de algunos sectores por encima de las metas auténticamente nacionales, pues la inclusión de temas de la agenda de la sociedad civil, como los derechos laborales y los ambientales, pueden “ahuyentar” la inversión extranjera o debilitar la competitividad de algunos productos de exportación, es decir, en los nuevos casos de regionalización, los temas sociales están rezagados en relación con la forma en que se han perfeccionado las normas comerciales y económicas, por lo que el enfoque del nuevo regionalismo es demasiado optimista en cuanto a que las reglas sociales recibirán el mismo trato privilegiado otorgado a las normas comerciales, lo cual es un hecho que está por comprobarse.

Al subsumir el enfoque del regionalismo abierto en el nuevo regionalismo, se creó una serie de confusiones sobre la verdadera naturaleza de los acuerdos de libre comercio. Los primeros países latinoamericanos que firmaron este tipo de acuerdos con Estados Unidos pensaron que entraban en una región excluyente que los convertiría en un socio preferencial de esa potencia durante un periodo indefinido. Sin embargo, Estados Unidos utiliza los acuerdos de libre comercio para facilitar la negociación de los acuerdos multilaterales y para promover la agenda del libre comercio. Desde este punto de vista, los acuerdos de libre comercio tienen como objetivo central eliminar más rápidamente los obstáculos burocráticos al comercio y ser los primeros en liberalizar nuevas áreas de la economía; y deberían permitir la correcta y puntual aplicación de las reglas ya acordadas en el seno de la OMC que no se usan actualmente, ya sea porque fueron dejadas a la discreción de los países o porque se estableció un calendario para su entrada en vigor. En este sentido, deberían adelantar la aplicación de tales normas, pero por encima de todo, los acuerdos regionales deberían reducir las barreras en contra de los países no miembros para prevenir desviaciones y distorsiones en el comercio,

aunque este principio entraría en contradicción con la idea de regionalizar las economías entre aquellos países en donde hay más disposición política para cooperar. Otro requisito sería mantener abierta la membresía a otros países, pero como hemos visto, el rechazo del Congreso de Estados Unidos a que Chile ingresara al TLCAN nos muestra cómo los obstáculos internos para este tipo de arreglos abiertos siguen siendo enormes.

De esta manera, tanto por el carácter abierto del regionalismo practicado por Estados Unidos, como por las crecientes restricciones impuestas por la política interna de este país, que actúan verticalmente sobre los intereses de los demás, el resultado de los ALC firmados con países latinoamericanos ha quedado por debajo de las expectativas. La escasa correlación que se ha demostrado entre la teoría del nuevo regionalismo y la realidad del continente americano no debe interpretarse como prueba de la imposibilidad de promover una agenda de integración similar a la descrita por esta teoría. La ausencia actual de las características de cooperación e integración profunda en las áreas que resulten del interés de América Latina no significa la imposibilidad total de lograrlo en el futuro. Sin embargo, para diseñar tal estrategia y acciones que la concreten hace falta caracterizar adecuadamente la naturaleza de los ALC, tal y como existen en América. Sobre la base realista de la relación con Estados Unidos, comprendiendo sobre todo las complejidades de su política interna y la medida en que determina su política comercial, se podrá planear la política comercial propia. También, sobre la base de estrechas relaciones comerciales con otros bloques regionales, las negociaciones con el país hegemónico en el continente americano se volverán más equitativas.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DESDE LA PERSPECTIVA TEÓRICA DEL NEOFUNCIONALISMO

LOS CASOS DE TAMAULIPAS Y TEXAS

*Mercedes Pereña Gili**

Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar la interdependencia socioeconómica existente entre Tamaulipas y Texas, ya que ha dado lugar al desarrollo de un proceso de cooperación que conduciría a la integración de una región transfronteriza. Se parte de la premisa de que la interdependencia es prerequisite de la cooperación transfronteriza y se analiza desde la perspectiva teórica del neofuncionalismo.

En la primera parte, se examinan la interdependencia y las diversas teorías sobre la integración; en la segunda, se analiza la cooperación que se presenta en esta región transfronteriza, las motivaciones, los factores que la facilitan, así como las dificultades, y en la tercera, bajo la perspectiva teórica del neofuncionalismo, los alcances de la cooperación, el papel de las elites, los mecanismos, el potencial y las condiciones integradoras en la frontera Tamaulipas-Texas.

Este texto se elaboró con los resultados de la investigación empírica realizada en la frontera de Tamaulipas y Texas, respecto de las formas de cooperación existentes. Para analizar las formas de cooperación con injerencia en la franja de la frontera Tamaulipas-Texas, se llevó a cabo el análisis de 55 organizaciones de cooperación bilateral más significativas y aún vigentes —hasta noviembre de 2003—. Estos esquemas de cooperación adoptan diversos nombres o terminología: mecanismos, proyectos, comisiones, planes, acuerdos, comités, programas, etc., y se evaluaron tomando como punto de partida a los actores de la cooperación, especificando el nivel de competencia, el campo de acción, los recursos y el objetivo o finalidad de cada uno.

De mayo de 2000 a julio de 2002, se realizó la investigación de campo, cuyo propósito era reunir evidencias sobre los esquemas de cooperación. La investigación incorporó diferentes técnicas: *a)* cuatro visitas a la frontera Tamaulipas-Texas; *b)* identificación de los actores públicos y privados fundamentales en esta investigación, además de que se llevaron a cabo 25 reuniones de trabajo y entrevistas con funcionarios del sector público —estatal y local— de distintas dependencias gubernamentales de Tamaulipas y Texas y con miembros del sector privado y académico; *c)* envió de cuestionarios a diferentes integrantes del sector privado de la región, tanto a empresarios, como a empresas y asociaciones, con el fin de que aportaran datos sobre la cooperación transfronteriza actual y las expectativas futuras, las experiencias, beneficios, problemas, mecanismos institucionales y barreras para la cooperación.

* Responsable de la Maestría en Estudios México-Estados Unidos, FES Acatlán, UNAM. Correo electrónico: <mercedespg@yahoo.com>.

Para corroborar los resultados derivados de las entrevistas y de las respuestas a los cuestionarios, se utilizaron datos cuantitativos. Como indicadores sobre la interdependencia, se utilizaron datos oficiales como fuente primaria. Toda esta información nos confirmó la existencia de una compleja estructura transfronteriza, con bastantes peculiaridades, en la que también participan actores económicos geográficamente distantes de la frontera.

De la interdependencia a la integración

Si se considera que la interdependencia es condición necesaria, mas no suficiente para la integración, se examinarán, desde el punto de vista teórico, diversas interpretaciones sobre estos dos conceptos. La interdependencia es el término que describe el aumento de la gran cantidad de interrelaciones del sistema internacional, especialmente entre las economías y las sociedades.

El estudio de la interdependencia se convirtió en un tema esencial para las relaciones internacionales durante los años setenta, cuando surgieron teorías opuestas a la visión realista clásica, estado-céntrica, de las relaciones internacionales. Dichas teorías, de mediano alcance, mostraron la imagen de un orden global caracterizado por múltiples actores, en la que los Estados seguían siendo importantes, pero no los únicos protagonistas del sistema internacional. Como señalan Keohane y Nye,¹ el realismo hacía énfasis en el poder, la fuerza y la seguridad militar del Estado, mientras que la teoría de la interdependencia argumentaba que los Estados deberían reconsiderar el concepto de interés nacional, para que coincidiera con la idea de construir posiciones conjuntas con otros Estados y resolver así problemas comunes, ayudados por el surgimiento o aumento de las instituciones internacionales.

La interdependencia es el resultado de movimientos internacionales a través de las fronteras: bienes, capital, personas, mensajes. Sin embargo, Keohane y Nye indican que interconexión no es lo mismo que interdependencia. Los efectos de las transacciones en la interdependencia dependen de los costos. Cuando éstos son recíprocos, aunque no necesariamente simétricos, existe interdependencia, y cuando las interacciones no tienen efectos significativos en los costos, simplemente existe interconexión.²

Muchas son las definiciones de integración que varios autores han utilizado, atribuyendo al concepto diferentes significados, según la disciplina y el contexto en el que se ha empleado. En su acepción general, se entiende por integración la creación y mantenimiento de intensos y diversificados patrones de interacción

¹ Robert O. Keohane y Joseph Nye, "Realism and Complex Interdependence", en Paul Viotti y Mark Kauppi, eds., *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, 2ª ed. (Boston: Allyn and Bacon, 1993), 3-5.

² Viotti y Kauppi, eds., *International Relations...*, 403-404.

entre unidades que previamente estaban separadas para conformar una nueva unidad.

Cabe enfatizar el hecho de que existe una gran diferencia entre interdependencia e integración, aunque ambas se inscriben en la perspectiva teórica de las relaciones internacionales denominada pluralismo. En éste, herramienta de análisis de las relaciones internacionales, el Estado se desarticula en las distintas unidades que lo componen: burocracias, grupos de interés e individuos que conforman alianzas, compromisos o en franca competencia y conflicto, que influyen en la política exterior, a la vez que están sujetas a múltiples agentes externos.

Las teorías de la integración, surgidas en el periodo de entreguerras, se formularon bajo el pensamiento idealista en las relaciones internacionales, proponiendo nobles ideas sobre una Europa unida. Pero, al finalizar la segunda guerra mundial, emergieron tres perspectivas teóricas importantes: el federalismo, el funcionalismo y el transaccionalismo.

A partir de los cincuenta, la naciente comunidad europea y, paralelamente, el surgimiento y desarrollo de instituciones de integración económica, sirvieron de laboratorio empírico ideal que permitió teorizar, a veces en perspectivas opuestas, acerca de cómo y por qué los regímenes supranacionales de gobierno se desarrollaban y cómo la cooperación económica generaría una integración política entre países.³

Las teorías sobre la integración⁴ desarrolladas como el ala teórica de los procesos de integración ocurridos en Europa en el periodo ya mencionado, tienen su antecedente en el trabajo de Mitrany y el funcionalismo. Él veía en el nacionalismo una amenaza a la paz europea y creía que los Estados deberían reestructurar sus relaciones transnacionales, y argumentaba que en lugar de integrarlos en una unión política, lo importante era organizar los asuntos económicos transnacionales (como los transportes, organismos tecnológicos y otras “funciones” o actividades comerciales).

Al finalizar la segunda guerra mundial, se discutieron las primeras ideas sobre la conformación de la unidad europea; las más relevantes se atribuyen a los planteamientos de Jean Monnet y Robert Schuman. La idea de un federalismo que solucionara el problema de la paz en la posguerra surgió, entre otros, con los argumentos de Winston Churchill y Jean Monnet, quienes proponían crear una Comunidad Europea de defensa. El federalismo tuvo como modelo, aunque existen muchos en la historia, la Constitución de Estados Unidos, proponiendo una

³ El estudio de la integración europea permite explicarla y analizarla como un hecho de regionalismo en la economía política mundial, pues sirve para reflexionar y generalizar acerca de la tendencia de los Estados territorialmente contiguos que tienden a unirse en bloques, además de que sirve para hacer comparaciones con otros grupos regionales.

⁴ Para ampliar esta información, véase Ben Rosamond, *Theories of European Integration* (Nueva York: St. Martin Press, 2000); James Caporaso, *The European Union. Dilemmas of Regional Integration* (Boulder: Westview Press, 2000); Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *European Integration. Theories and Approaches* (Boston: University Press of America, 1994).

integración política que conformara los Estados Unidos de Europa. Aunque la Unión Europea cuenta hoy con instituciones supranacionales (Corte de justicia, fuerza militar común, bandera e himno), aún no se ha adoptado el Tratado Constitucional. La Constitución Europea se halla en proceso de aprobación en cada uno de los países miembros. En algunos se ratifica mediante el voto parlamentario y en diez de los países miembros (España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, República Checa, Reino Unido, Portugal, Irlanda y Dinamarca) se ratifica mediante referéndum. Si la ratifican cuatro quintas partes de los países miembros, la Carta Magna entraría en vigor en 2007.

Una perspectiva teórica que explica la interacción internacional de los procesos económicos, políticos y sociales conducentes a una integración, es la planteada por Deutsch, a finales de los años cincuenta, aún vigente y conocida como transaccionalismo o interaccionismo comunicativo. Para Deutsch, la dinámica de la integración se encuentra en el aprendizaje de los grupos sociales o comunidades que interactúan utilizando estructuras de comunicación, cuyas transacciones refuerzan el sentimiento de comunidad y, cuya finalidad es la creación de comunidades de seguridad. Su hipótesis principal, relacionada con la integración, es que el sentido de comunidad entre Estados estaría en función del nivel de comunicación entre sí. Siendo el establecimiento de una red de transacciones mutuas el camino para la integración, la cual se basaría en la percepción mutua de beneficios y de la confianza.⁵

Uno de los aspectos interesantes de sus planteamientos es el concepto de movilización social, definido como el proceso mediante el cual la población se desliga de sus tradiciones y está dispuesta a aceptar nuevos patrones de comunicación y comportamiento. Para demostrar este punto, identificó indicadores cuantitativos para estudiar diversos países del mundo y demostró cómo este proceso aumentaba la posibilidad de la integración política entre comunidades que compartían —de entrada— la misma lengua, tradiciones e instituciones sociales básicas, mientras que en las poblaciones que no las compartían se incrementaban las fuerzas hacia la desintegración (por ejemplo, la unificación de Alemania y la desintegración de la URSS y Yugoslavia).

A finales de los sesenta y mediados de los setenta, con la idea de teorizar sobre las estrategias que seguía el proceso de integración europea, surge el neofuncionalismo, que explica cómo la integración económica y el derrame (*spillover*) generan una dinámica política que lleva al desarrollo y a una mayor integración de los cuerpos políticos supranacionales, como el Parlamento europeo. Básicamente eran académicos influidos por la corriente ambientalista de la ciencia política estadounidense de la posguerra, como Haas, Schmitter, Linberg, Keohane y Nye.

⁵ Rosamond, *Theories of European Integration*, 44; James Dougherty y Robert Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Trad. de Cristina Piña (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993), 447-448.

Hacia los años ochenta, la teoría denominada intergubernamentalismo enfatiza el papel central del Estado en la Comunidad Europea en la toma de decisiones, en la organización y establecimiento de instituciones supranacionales. El intergubernamentalismo considera que los Estados miembros son los actores dominantes en la integración.

En los noventa, aparecieron nuevos modelos sobre integración, entre éstos puede señalarse el modelo de niveles múltiples de gobernabilidad o competencias. Según éste, aunque la integración ha sido estado-céntrica y ha impulsado el nivel supranacional, persiste una dispersión de poder y autoridad en el interior de cada Estado (nivel subnacional), que a su vez ha impulsado las políticas regionales dentro de cada Estado, apoyadas por medidas políticas y económicas de la Unión Europea. Como síntesis de lo anterior, en el cuadro 1 se resumen las teorías de integración política.

CUADRO 1
PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LA INTEGRACIÓN

<i>Perspectiva teórica</i>	<i>Proceso de integración</i>	<i>Resultado final</i>
Federalismo	Negociación intergubernamental y establecimiento de una convención o asamblea. Necesidad de instituir instituciones políticas, una constitución y una identidad-himno, bandera.	Un Estado federal
Funcionalismo	Establecimiento de sucesivas organizaciones funcionales que eliminan el poder de Estado nacional	Colección de organizaciones funcionales despolitizadas
Neofuncionalismo	El “derrame” demanda que los sectores económicos y tecnológico se integren políticamente	Supranacionalismo institucionalizado
Transaccionalismo/ interaccionismo comunicativo	Aprendiendo a través de la comunicación, tanto a nivel de la sociedad como de la burocracia	Comunidad de seguridad

FUENTE: adaptado de H. Michelmann y Soldatos, eds., *European Integration...*, 14.

La integración política es la integración de actores o unidades políticas: grupos, municipalidades, regiones o países, considerada como una relación en la que un actor es obligado a actuar diferente a como actuaría y vencer las resistencias, así como alterar la probabilidad de resultados importantes en su entorno. Las organizaciones internacionales o supranacionales son integraciones políticas basadas en la esperanza de que se delegue un número creciente de labores comunes a esas organizaciones con funciones específicas, que cada cual se convierta, con

el tiempo, en supranacional, es decir, superior a sus gobiernos miembros en cuanto a poder y autoridad.

El grado de integración política lo determina la cantidad de gratificaciones y carencias. Además de las ganancias y pérdidas económicas, demandas políticas y beneficios culturales de diversos grupos de la población deben considerarse múltiples condiciones que influyen en el comportamiento de la población: sentimientos humanos, memorias, prejuicios, tradiciones, desconfianza hacia lo desconocido, para determinar si la integración política tendrá éxito o fracasará.

Si se toma en cuenta que la integración regional es un complejo proceso que, cuando se logra, implica cambios en todos los ámbitos de la región, en la economía, política, leyes y sociedad, Nye⁶ divide el concepto de integración en sus componentes, que, a su vez, se subdividen en: *a*) integración económica —formación de una economía transnacional—; *b*) integración social —formación de una sociedad transnacional—; *c*) la integración política —formación de un sistema político transnacional—; y deja abierta a la verificación empírica la interrelación mutua.

En general, los teóricos de la integración sostienen que las personas adoptan un comportamiento integrativo por las expectativas de recompensas conjuntas. Inicialmente, tales expectativas se desarrollan entre las elites —gubernamentales y privadas—, y corresponde a éstas asumir la dirección del proceso integrador.

¿Por qué la perspectiva teórica del neofuncionalismo?

Porque sirve de marco para el análisis comparado entre las políticas adoptadas que tienden a la integración, en diferentes regiones del mundo, y no solamente las relacionadas con los procesos de integración europeos. En el neofuncionalismo se argumentaba que el estudio de la experiencia europea llevaría a generalizaciones sobre la integración regional que se aplicarían en otras zonas del mundo, modificando la variable dependiente, si se considera la presencia de otros actores y se reformulan las condiciones para la integración.

El neofuncionalismo postula que los lazos económicos requieren coordinación política para operar efectivamente y que se alcance el derrame (*spillover*) que genera, a su vez, una mayor integración económica y una dinámica política. La coordinación política necesaria para que aquel proceso opere con efectividad, permitirá, posiblemente, lograr una mayor integración. Las formas de cooperación institucionalizadas en esta frontera, examinadas más adelante, han coincidido con esta idea, pero sin que se construya y alcance un esquema de integración en la región fronteriza.

Como se ha señalado, uno de los conceptos considerados en el análisis de la cooperación transfronteriza es el de derrame, concepto relevante y polémico del

⁶ Joseph Nye, *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little, Brown and Company, 1971), 26.

neofuncionalismo que se refiere a la manera como la creación y profundización de integración en un sector económico crea presiones para que otros sectores se integren.⁷ La idea original reside en la noción de engranaje (*l'engranage*), en el cual los pequeños engranes de un sector económico o de la sociedad giran y provocan que las grandes ruedas también giren.

La contribución principal de la teoría del neofuncionalismo consiste en la modificación y prueba de hipótesis acerca de la integración, a la que concibe como un proceso. El modelo neofuncionalista de Nye (véase el cuadro 2) supone que la integración se acompaña de un aumento en el comercio, el movimiento de capital, las comunicaciones y el intercambio de personas e ideas. Señala, entre los principales mecanismos del proceso de integración, la vinculación funcionalista de tareas; la creación (formal e informal), de ONG o de asociaciones transnacionales; el establecimiento de un sentimiento de identidad, con énfasis en el papel que desempeñan las elites en la interdependencia funcional. Contempla, también, la importancia de los gobiernos externos y las organizaciones internacionales y las ONG como elementos que favorecen los esquemas regionales de integración.⁸ Dicho modelo que emplea Joseph Nye servirá en esta investigación, puesto que brinda un marco para comparar procesos integrativos en regiones más desarrolladas y menos desarrolladas del mundo y para evaluar el nivel hasta el cual las organizaciones microrregionales o funcionalmente específicas tienen potencial para un ulterior desarrollo hacia la integración. Es una teoría de integración regional.

La cooperación transfronteriza

Este esquema neofuncionalista que desarrolla Joseph Nye⁹ parte de la premisa de que el proceso de integración está acompañado de un aumento en el comercio, movimiento de capital, comunicaciones e intercambio de personas e ideas. El primer y tercer rubros se relacionan indiscutiblemente con un aumento de los flujos de capital, en las comunicaciones y en el intercambio de ideas a través de la frontera, factores que acompañan el proceso de integración. La cooperación regional y local a lo largo de la frontera de México-Estados Unidos se ha caracterizado por los contactos predominantemente informales.

El análisis de los patrones de interacción transfronteriza determinado por: 1) la intensidad de los cruces diarios (formales e informales), cuya finalidad puede ser el trabajo, las compras, motivos familiares o diversión; 2) el aumento del comercio; y 3) el grado de utilización transfronteriza de las escuelas y de los servicios, proyecta que los patrones de interacción se han incrementado en la última década no obstante que se han suscitado durante este tiempo diversas crisis eco-

⁷ Rosamond, *Theories of European Integration*, 59-61.

⁸ Nye, *Peace in Parts...*, 48-54.

⁹ *Ibid.*

nómicas y políticas, como la lucha contra el narcotráfico, la migración indocumentada y, recientemente, el combate al terrorismo.

CUADRO 2
MODELO NEOFUNCIONALISTA DE NYE, BASADO
EN LOS MECANISMOS DE PROCESO Y EL POTENCIAL INTEGRADOR

<i>Mecanismos de proceso</i>	<i>Potencial de integración</i>		
	<i>Condiciones integradoras Potencial integrador</i>	<i>Condiciones afectadas (a corto plazo) por el proceso de integración</i>	<i>Condiciones afectadas (a largo plazo) por el proceso de integración</i>
Vinculación funcionalista de tareas, el concepto de derrame	Simetría o compatibilidad económica	La equidad de la distribución de los beneficios	Politización de los medios donde se concilian o resuelven intereses en conflicto
Transacciones crecientes: aumento del comercio, movimiento de capital, las comunicaciones y el intercambio de gente e ideas	Valor de la complementariedad de la elite	Percepción respecto de los problemas externos (dependencia de las exportaciones, amenazas)	Redistribución de los beneficios económicos y alcance ante los cambios de condición y poder
Formación de coaliciones: creación, formal e informal, de ONG o asociaciones transnacionales	Capacidad de los Estados de adaptarse y responder (estabilidad interna y capacidad de tomar decisiones)	Bajos costos de la integración, especialmente en la fase inicial	Nivel en los encargados de tomar las decisiones enfrentan presiones
Socialización de la elite	Pluralismo		Posición interna, común, así como negociaciones con partes externas de ésta
Establecimiento de un sentimiento de identidad Importancia de la participación de los gobiernos externos y las organizaciones internacionales y las ONG como elementos que favorecen los esquemas regionales de integración			

FUENTE: Joseph S. Nye, *Peace in Parts...*; Dougherty y Pfaltzgraff, *Teorías en pugna...*

Cuando los procesos que fluyen a través de esta frontera son intensos, como los que se han señalado, y se articulan a través de los medios de comunicación (infraestructura) y apoyados por empresas de transporte, agencias aduanales, bodegas, empresas maquiladoras, corporaciones multinacionales, instituciones educativas, oficinas bancarias, redes familiares, de amistades, vínculos culturales y organizaciones civiles, se afirmaría que pasa de una interacción intensa, como la que ocurre en esta frontera, a convertirse en interdependencia.

Para que se considere realmente interdependencia, la interacción debe incluir costos y beneficios, los cuales absorben directamente las comunidades fronterizas, aunque, a veces, las perspectivas sean distintas. La interdependencia socioeconómica (formal o informal) da lugar a una cooperación. La interacción y la interdependencia en esta región han vuelto indispensable la existencia de distintos esquemas de cooperación transfronteriza.

En política internacional, la cooperación ocurre cuando diversos actores (gobiernos, individuos, organizaciones) adaptan su comportamiento a las preferencias de otros, a través de un proceso de negociación al que se denomina “coordinación política”.¹⁰ Keohane argumenta que es necesario distinguir entre los conceptos de armonía, cooperación y desacuerdo. La primera se refiere a la situación en la que las políticas de los actores, derivadas de sus propios intereses, automáticamente facilitan el logro de otros objetivos; e insiste en la importancia de la definición de la cooperación como un ajuste mutuo, más que un reflejo de una situación en la cual los intereses comunes superan a los que son conflictivos (véase el esquema 1). La armonía es apolítica y, en contraste, la cooperación es altamente política. Cuando los actores, gubernamentales y no gubernamentales, no intentan ajustar sus políticas a los objetivos del otro, el resultado es el desacuerdo. No obstante, la cooperación no debe verse como la ausencia de conflicto, sino como una reacción al conflicto o a un conflicto potencial.

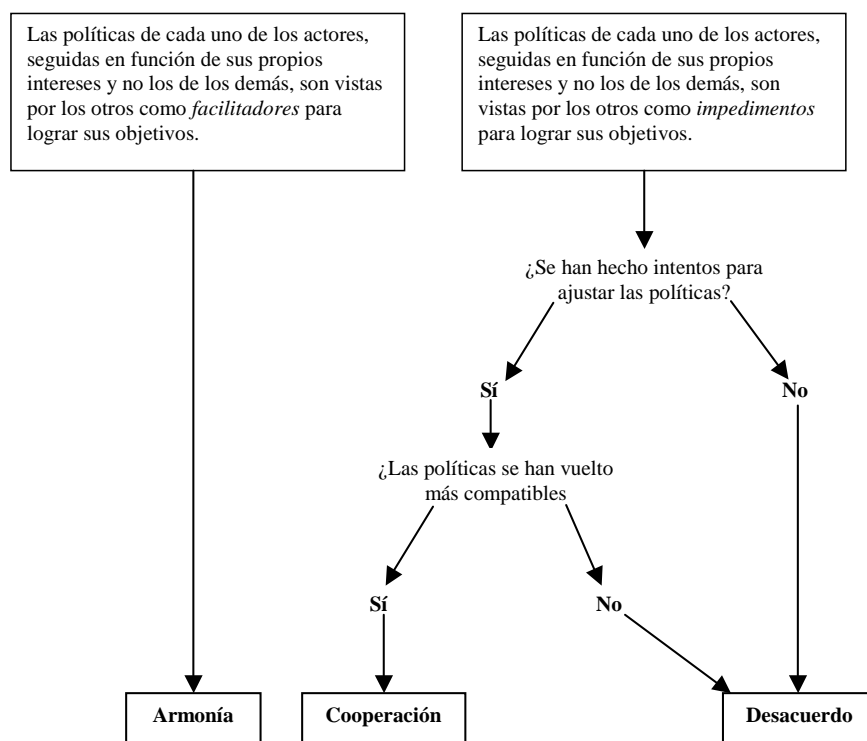
Para determinar las diferentes formas o tipos de acuerdos de cooperación transfronteriza, pueden utilizarse las indicadas por Uijen:¹¹

1. Los acuerdos entre ciudades gemelas donde se desarrollan relaciones personales, familiares y amistosas, en los que se enfatizan los intercambios culturales. Estos acuerdos son conocidos como *twinsip* o *jumelage*. Como ejemplo de esta forma de cooperación, en la frontera de Tamaulipas-Texas puede mencionarse la conformación, en su origen, de los dos Laredos.
2. La adopción (*adoption*) es una forma de cooperación entre comunidades transfronterizas, en la que una es apoyada materialmente por la otra. Además

¹⁰ Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), 51-57.

¹¹ Richard Uijen, “Euroregions, Vehicles for Administrative Innovation in Border Regions. From Incidental Informal Exchange to Public Law Based Transborder Regional Bodies”, en <<http://www.home.zonnet.nl/richarddu/bord/bordart1.html>>, 2000, 5-6.

ESQUEMA 1
ARMONÍA, COOPERACIÓN Y DESACUERDO



FUENTE: Keohane, *After Hegemony...*, 53, figura 4.1.

de ser una expresión de solidaridad, se combina con esfuerzos materiales, asistencia técnica e intercambio de experiencias y conocimientos por parte de la más desarrollada, en las que los contactos económicos cumplen un papel secundario. Pueden señalarse como ejemplos, en el origen de la cooperación entre las ciudades, la establecida entre Matamoros-Brownsville y entre Reynosa-McAllen.

3. La cooperación local entre comunidades situadas en ambos lados de una frontera para promover un interés común. El objetivo es la formulación de una única posición respecto de los asuntos que conciernen a las comunidades fronterizas y poder influir en los gobiernos estatales y nacionales. En particular, son los intereses económicos los más importantes en esta forma de cooperación, pero incluyen, además, temas como la salud, medio ambiente, educación y otros. La mayor parte de los esquemas de cooperación de nuestra frontera establecidos desde la entrada en vigor del TLCAN se inscriben en este tipo.

4. La cooperación transregional fronteriza entre las comunidades y las autoridades, cuya finalidad es amplia: intercambio cultural, solución de problemas regionales fronterizos, promoción de intereses económicos y desarrollo social, dan lugar a la conformación de una región transfronteriza, cuyo ejemplo son las eurorregiones. Aunque varían en organización y objetivos específicos, han creado una cooperación política para la solución de problemas comunes, en un espacio integrado que trasciende los límites administrativos nacionales, intentando establecer un sentido de cohesión e interdependencia a través de las fronteras nacionales.

Los elementos que caracterizan y condicionan las formas de cooperación son los actores de la interacción, las cuales están definidas por los recursos y sus objetivos, así como por los campos de actuación, los niveles de competencia de las jurisdicciones y la extensión de las redes de interacción.

1. *Los actores de la interacción.* Puede especificarse que los actores son los gobiernos —locales, estatales y nacionales—; los organismos y comisiones gubernamentales; las instituciones financieras; las asociaciones del sector privado; las ONG, organizaciones civiles y las instituciones de educación superior, tomando en cuenta el papel de las elites en los esquemas de cooperación. Conviene analizar las motivaciones y dificultades que tienen los actores para la cooperación.

La administración y planificación pública, el sistema fiscal, la seguridad social, la educación, la infraestructura, los servicios públicos y el medio ambiente son, por lo general, asuntos de competencia federal. No obstante que los actores decisivos en la relación bilateral son los gobiernos nacionales, al instituirse nuevos modos de operación menos centralizados, se ha multiplicado el número de actores que intervienen en la cooperación. Los canales de contacto bilateral se han establecido a través de agencias gubernamentales especializadas, los gobernadores estatales, autoridades locales, oficiales de seguridad, empresarios del sector privado, agencias de comunicación, organizaciones civiles y no gubernamentales, y éstos son, actualmente, los nuevos protagonistas de la cooperación. En las formas de cooperación transfronteriza, los actores principales tienen injerencias y responsabilidades muy diferentes en cada lado de la frontera. Se puede señalar que en México el gobierno federal tiene mayor peso en gran parte de los campos de actuación, como el desarrollo económico, salud e infraestructura, a diferencia del gobierno estadounidense, que permite una mayor participación de los gobiernos locales y, sobre todo, del sector privado.

2. *Los campos de actuación.* Los ámbitos en los que estos actores intervienen son desarrollo económico, infraestructura, medio ambiente, educación y capacitación, turismo, cultura, salud y servicios sociales, migración, derechos humanos y seguridad.
3. *Los niveles de competencia.* Las jurisdicciones y los márgenes de autonomía pueden ser local, estatal o regional, o nacional.

4. *La extensión de las redes de interacción y sus resultados.* Pueden ser tangibles e intangibles, implican la interdependencia de mercados locales y servicios, flujos de bienes, personas e información (tanto formales como informales), los acuerdos binacionales y proyectos sectoriales de cooperación.

Motivaciones y dificultades de la cooperación transfronteriza

Gran parte de este apartado se desarrolló como resultado de las entrevistas realizadas en la frontera. Éstas se dirigieron en el sentido de que se enfatizaban los aspectos en los que el entendimiento es posible, o que ocurran en un futuro próximo, experiencias, problemas y dificultades de la cooperación en concordancia con la perspectiva teórica del neofuncionalismo que guiaba esta investigación.

Bajo la premisa de que el grado de cooperación transfronteriza varía a cada momento en las distintas regiones fronterizas, pueden establecerse, como generalidades, las siguientes motivaciones para la cooperación, varias de éstas mencionadas también en la obra de Papademetriou y Waller.¹² Por un lado, se indican los sentimientos de las comunidades fronterizas y, por otro, los factores que facilitan la cooperación y el papel de las élites. Al mismo tiempo, la cooperación se relaciona con una serie de dificultades que no la impiden, pero sí son problemas pendientes de solucionar.

Sentimientos de las comunidades fronterizas

El sentimiento compartido de “abandono”, derivado de la poca atención de los gobiernos nacionales, los cuales consideran que su responsabilidad hacia la frontera consiste en salvaguardar la soberanía y la principal preocupación se refiere a la seguridad de aquella misma. Mientras que en las comunidades fronterizas las demandas son muchas veces contradictorias, requieren seguridad y, al mismo tiempo, reclaman facilidades para incentivar el comercio y para el movimiento de personas.

En el nuevo entorno de “empoderamiento” (devolución de poder a las comunidades fronterizas), existe la percepción en ambos lados de que el gobierno nacional les ha dado poderes de actuación, pero no los recursos ni los derechos para que sea posible implementar las funciones gubernamentales.

Los gobiernos nacionales enfatizan el sentimiento de pertenencia, de identidad espacial y la imagen territorial, con la finalidad (sobre todo en las comunidades fronterizas), de preservar la integridad del territorio político del Estado. Esta identidad espacial la transmite el Estado para formar una imagen nacional desde

¹² Demetrios G. Papademetriou y Deborah Waller Meyer, eds., *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001), 1-16.

la escuela primaria, utilizando símbolos patrios y muchas veces contrasta con la imagen real que se percibe en la frontera, en la que ésta se considera como el lugar, no de límite o separación, sino de encuentro y convergencia comercial, social y cultural, además de que forma parte de una misma comunidad transfronteriza, pero que pertenece a una jurisdicción política extranjera.

Las comunidades fronterizas de ambos lados están conscientes del comportamiento arbitrario de gran parte del personal federal de migración y aduanas que controlan los cruces fronterizos, lo cual genera oportunidades para la corrupción y permite librar los controles fronterizos.¹³

Factores que facilitan la cooperación

Entre los distintos puntos de vista expresados por los entrevistados y las respuestas a los cuestionarios, coinciden en señalar los siguientes factores que facilitan la cooperación:

a) *Los contactos que establece la sociedad civil.* Pueden señalarse, por un lado, las redes de interacción presentes en esta frontera respecto del empleo, escuelas y servicios de salud, reforzadas por una identidad cultural muy fuerte, manifiesta en el idioma español, la religión católica —aún mayoritaria, mas no exclusiva— y los vínculos familiares; aunque en ocasiones es difícil argumentar la identidad cultural, cuando los residentes de la frontera pueden ser mexicanos, anglos, inmigrantes provenientes de otras regiones o también llamados “fronterizos”, considerados bilingües y biculturales, mantienen un alto grado de contacto con el otro lado.

Los fronterizos, por lo general, consideran que la interacción con “el otro lado” es frecuentemente una cuestión de necesidad, incluso de supervivencia, especialmente cuando la interdependencia económica es alta y, como en el caso de nuestra frontera, la fortalecen intensos lazos étnicos y culturales. Las fronteras simultáneamente dividen y unen, repelen y atraen, separan e integran.¹⁴ Las poblaciones de la zona promueven la interacción transfronteriza, incluso cuando ésta no es impulsada o, en ocasiones, limitada o frenada por los gobiernos federales.

Por otro lado, la sociedad civil de ambos lados establece nexos de cooperación derivados del deseo y las motivaciones para resolver problemas políticos, económicos y ambientales, creando diversas organizaciones relacionadas principalmente con la protección del medio ambiente, el desarrollo sustentable, el acceso a la

¹³ *Ibid.*, 11.

¹⁴ Oscar J. Martinez, ed., *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective* (El Paso: The University of Texas at El Paso-The Center for Inter-American and Border Studies, 1986), 1, y Oscar J. Martinez, *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands* (Tucson: University of Arizona Press, 1994), 25.

educación y el establecimiento de sistemas de información conjuntos. Al explicar un modelo funcional fronterizo, al que denominan “Doctrina de la Necesidad Mutua”, Stoddard¹⁵ asevera que la frontera posee una distintiva cultura fronteriza, donde resulta necesario que las jurisdicciones locales de ambas naciones, a las cuales considera funcionalmente iguales, articulen los problemas comunes entre las ciudades gemelas y los municipios y condados a través de redes pues ambos lados se necesitan, existe una dependencia simbiótica entre sí. Esta doctrina de la necesidad mutua considera como iguales funcionalmente a los dos participantes —independientemente de la diferencia relativa en el poder económico y militar mundial—. Si los problemas de la frontera no se resuelven, la pérdida para la nación más desarrollada, será relativamente mayor que la del vecino menos desarrollado. Por lo que la dependencia simbiótica representa la base de la articulación fronteriza. Como ejemplo, puede mencionarse que el aumento de controles fronterizos en Estados Unidos, dificulta y desincentiva el cruce, pero afecta más a los comercios de Texas (región más desarrollada) que a las comunidades mexicanas de Tamaulipas, cuyo consumo se realiza, cada vez más, en el lado mexicano (el vecino menos desarrollado).

Un tercer aspecto que atañe a los contactos que establece la sociedad civil es el relacionado con la comunicación, pues, como plantea Deutsch,¹⁶ los flujos transaccionales de comunicación refuerzan el sentimiento de comunidad. Uno de los aspectos interesantes de sus planteamientos es el concepto de movilización social. Lo define como el proceso mediante el cual la población está dispuesta a aceptar nuevos patrones de comunicación y comportamiento. Al analizar este proceso, Deutsch demostró cómo aumentaba la posibilidad de la integración política entre comunidades que compartían —de entrada— la misma lengua, tradiciones e instituciones sociales básicas, mientras que en las poblaciones que no las compartían se incrementaban las fuerzas hacia la desintegración.¹⁷ La frontera de Tamaulipas-Texas es un ejemplo de características sociales compartidas, donde ambas poblaciones adoptan nuevos patrones de comunicación y comportamiento, manteniendo tradiciones originales. Cabe señalar la difusión de las telecomunicaciones, en especial la televisión, con impacto en ambos lados, así como la relevancia de las radiodifusoras que transmiten completamente en español, pues de las aproximadamente trescientas estaciones de radio AM en Texas, poco más de cien transmiten su programación en español.

b) Los intereses comerciales y empresariales. Incentivados por las ganancias económicas, éstos son el factor que impulsa la cooperación transfronteriza. Sin embargo, la intensidad de la cooperación dependerá, a menudo, de la existencia de una

¹⁵ Elwyn R. Stoddard, “Problem Solving along the U.S.-Mexico Border: A United States View”, en Martínez, ed., *Across Boundaries...*, 66.

¹⁶ Dougherty y Pfaltzgraff, *Teorías en pugna...*, 447-448.

¹⁷ Rosamond, *Theories of European Integration*, 42-45.

elite política y de negocios que desee invertir tiempo, esfuerzo y capital para promover el desarrollo de redes transfronterizas.¹⁸ Para algunos observadores, las comunidades fronterizas suelen compartir una misma cultura empresarial, independientemente de que los contactos sean formales o informales.

Al analizar la cooperación transfronteriza promovida por intereses económicos, resulta indispensable examinar la cuestión sobre simetría y asimetría entre Texas y Tamaulipas, pues es un factor omnipresente y decisivo para su desarrollo y que ha determinado, por ahora, que la industria maquiladora, intensiva en mano de obra barata, se establezca en el lado mexicano, mientras que las empresas intensivas en capital y tecnología se ubican en Texas.

c) *La institucionalización gubernamental de las formas de cooperación.* Esto se refiere a la participación de los gobiernos para que se realice un proceso bilateral de institucionalización, como el establecimiento de un conjunto de usos aceptados e impuestos que rijan las relaciones y funciones entre los principales actores involucrados en la cooperación. La interdependencia en Tamaulipas-Texas, tanto formal como informal, requiere que las estructuras sociales, económicas y políticas se regulen con una normativa jurídica, para que esta interdependencia derive en una mayor cooperación bilateral y repercuta en un aumento en la calidad de vida de las comunidades y, quizás en un futuro, se conforme una región transfronteriza. Asimismo, como ya se indicó, la teoría neofuncionalista argumenta que los lazos económicos promueven el derrame que genera una mayor integración económica y, a su vez, una dinámica política. Esta última requiere de una coordinación de esa índole para operar efectivamente y, quizá, permita lograr dicha integración.

Las redes transfronterizas, ya sean formales o informales, creadas principalmente entre las comunidades mexicanas con las del “otro lado”, son sumamente importantes para la cooperación. Cabe considerar que poco más de 70 por ciento de la población en los condados de Texas es de origen mexicano y que tiene algún pariente en Tamaulipas. Al examinar los contactos que establece la sociedad civil en ambos lados, se explican los lazos familiares y amistosos que facilitan la interacción en la utilización de escuelas y servicios; los nexos de cooperación derivados del deseo y las motivaciones para resolver problemas políticos, económicos y ambientales mutuos, con la creación de diversas organizaciones y la difusión de las telecomunicaciones, en particular la influencia de las radiodifusoras hispanas.

Las redes transfronterizas son indispensables en las relaciones de trabajo, ya sean informales, por parte de la población indocumentada, o formales, mediante contratos de trabajo para los individuos, con documentos que les permiten

¹⁸ James Scott *et al.*, eds., “Dynamics of Transboundary Interaction in Comparative Perspective”, en ídem, *Borders and Border Regions in Europe and North America* (San Diego: California University Press-Institute for Regional Studies of the Californias, 1997).

trabajar diariamente en Estados Unidos. Estas redes transfronterizas laborales comprenden la constitución de flujos de información sobre las posibilidades de trabajo y su acceso en transporte público y privado, además de que se establecen, por lo general, entre la población residente que durante muchos años ha construido “arreglos” y trámites legales, no entre los recién llegados a la frontera, que conforman un gran número de migrantes indocumentados, carentes de contactos.

Por otro lado, las redes transfronterizas entre miembros del sector privado tienen como finalidad expandir sus negocios al otro lado, o bien atraer inversiones y empresas a su comunidad. Generalmente, se establecen entre empresas pertenecientes a un mismo sector y propietarios, por ejemplo, las agencias aduanales y de transportes, ubicadas en Nuevo Laredo y Laredo. Es muy importante el establecimiento de redes para el intercambio de información sobre la región fronteriza: la supervisión ambiental, las actividades culturales, académicas, sociales, campañas de salud, etc. así como el establecimiento de redes entre universidades, escuelas técnicas, empresas y proveedores de servicios turísticos. También el desarrollo de redes conjuntas de transporte, energía y telecomunicaciones, aun no desarrolladas en esta frontera. Varios de los esquemas de cooperación examinados incluyen entre sus objetivos el desarrollo de una red transfronteriza de información.

Al analizar los asuntos fronterizos, han de considerarse las redes informales del crimen organizado que operan en ambos lados. Históricamente, desde el momento en que se impusieron restricciones a las transacciones económicas, la frontera ha sido el espacio en el que se ha desarrollado el contrabando, y lo que ha cambiado es el tipo de mercancías, organizaciones, métodos y tipo de transportes, es decir, la operación de las redes de delincuencia organizada, así como las leyes y medidas para restringirla, la atención política y el grado de demanda de los consumidores.¹⁹

El intercambio fronterizo entre México y Estados Unidos en el siglo XIX se basó, sustantivamente en el contrabando y, a diferencia de lo que ocurre hoy, la mayor parte de éste fluyó de norte a sur, por lo que se aseveraría que estas actividades clandestinas son parte de una antigua práctica, anterior al narcotráfico y al contrabando de migrantes. En la actualidad, el contrabando es muy diverso e incluye, entre otras mercancías, los desechos tóxicos, armas, material nuclear, obras de arte, piezas de arqueología, piedras preciosas, estupefacientes, dinero, pornografía, animales y seres humanos (desde migrantes indocumentados hasta bebés). Aunque difícil de precisar, la importancia económica es muy grande.

Como señalan Reuter y Ronfedlt, citados por Andreas, “los mexicanos han sido siempre capaces para proveer todo lo que los americanos quieren, pero no pue-

¹⁹ Peter Andreas, *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2000), 15.

den obtener legalmente en su país, al igual que los americanos han estado siempre preparados para proveer aquello que los mexicanos quieren pero no pueden adquirir en México”.²⁰

Dificultades

Con las visitas de observación, las opiniones expresadas por diversos autores, las entrevistas realizadas y las respuestas de los cuestionarios, se establecería que entre las barreras para la cooperación o dificultades para que ésta funcione adecuadamente en la frontera de Tamaulipas-Texas destacan:

1. La falta de recursos financieros, limitados o inexistentes, para programas específicos de la frontera. En la toda la frontera de México-Estados Unidos, en particular en Tamaulipas y Texas, solamente existe una institución financiera encargada de los asuntos binacionales en la zona: el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan o Nadbank), cuyo propósito es financiar exclusivamente proyectos de infraestructura ambiental.
2. La distancia de la frontera de sus respectivas capitales nacionales, ha dificultado la cooperación en los asuntos fronterizos de competencia federal. Además, la gran centralización del poder y autoridad del gobierno mexicano, hecho comúnmente expresado en las entrevistas realizadas, ha limitado y entorpecido el establecimiento de políticas entre los gobiernos estatales y locales directamente relacionadas con las comunidades de la región.
3. Las políticas nacionales desfavorables a la cooperación y que provocarían un aumento de las interacciones informales locales en campos de competencia federal. En Estados Unidos, en la formulación de políticas fronterizas intervienen varios departamentos y agencias, así como los funcionarios que representan a cada sector proponen soluciones diferentes para un mismo problema fronterizo y, muchas veces, ese fenómeno unos lo definen como un problema y otros lo ven como una oportunidad. Stoddard²¹ ejemplifica lo anterior mencionando que el apoyo informal que reciben los trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos, por parte de grupos que les enseñan inglés, defienden sus derechos, los emplean y solicitan sus servicios, se opone a las agencias de control fronterizo (Border Patrol, INS y U.S. Customs), lo cual provoca la persistencia e incremento de las interacciones informales. Asimismo, en nuestro país, la decisión gubernamental del año 2000 de crear la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte, cuya sede y oficinas principales se localizaron en Tijuana, supondría que los asuntos concernientes a las fronteras de Baja California y Sonora tienen prioridad ante los de Tamaulipas. Cabe indicar

²⁰ *Ibid.*, 29.

²¹ Stoddard, “Problem Solving along...”, 58.

que la distancia entre Tijuana y Nuevo Laredo es de más de 2 600 kilómetros, y el hecho de que no existe comunicación aérea directa entre ambas ciudades, incluso ni con Matamoros, la ciudad más oriental de la frontera, dificulta las posibilidades de resolver los asuntos fronterizos locales.

4. Las dificultades para la cooperación gubernamental debido a los cambios en las administraciones, locales, estatales y nacionales que implican que cada nueva administración “redescubra” la frontera, dando lugar a la falta de continuidad en las políticas, es decir, la interrupción o cambios en varios programas existentes. El problema es que, paulatinamente, debe evaluarse si el programa fronterizo se incluye o no en el presupuesto. Por el lado mexicano, esta falta de continuidad se incrementa, además, por la no reelección de los funcionarios municipales, cuya duración en el cargo es de tres años.
5. Otra dificultad con los actores gubernamentales es el hecho de que la parte mexicana que negocia acuerdos de cooperación, debe enfrentarse a la permanente desconfianza de los oficiales estadounidenses, quienes están convencidos de que su sistema y forma de operar son mejores a los que México plantearía.²² En este contexto, las negociaciones son difíciles, y siempre giran alrededor de este problema. A pesar de ello, la cooperación intergubernamental institucionalizada, como ya se ha señalado, ha sido intensa desde fines de los ochenta, incrementándose a partir de la entrada en vigor del TLCAN.
6. Las transformaciones económicas experimentadas en ambos lados de la frontera han llevado a crear condiciones en las cuales las iniciativas políticas y la solución de problemas generalmente resultan rebasadas por la velocidad con la que ocurren los cambios. Existe un constante déficit, una brecha, entre la formulación de políticas y las realidades objetivas, en gran parte debido a la complejidad de los problemas y recursos para solucionarlos.²³ Este aspecto ha tenido su contraparte positiva al incrementarse la participación de las ONG, las cuales consideran que lo harían mejor que sus contrapartes del gobierno. Como podrá observarse en los cuadros que se presentan más adelante, existen numerosas organizaciones de la sociedad civil que participan en esquemas de cooperación que actúan en ambos lados de la frontera, cuya presencia responde a la necesidad de que exista una organización en el otro lado para actuar directamente, o bien presionar a las autoridades para resolver problemas fronterizos comunes que demanda la sociedad civil.
7. La falta de entendimiento cultural y de confianza entre las comunidades. La historia de la frontera mexicana y estadounidense, representan visiones ideológicas distintas sobre la que expresan los intereses políticos de cada nación. Cada país culpa la presencia del otro para justificar las dificultades y obstáculos pade-

²² Gustavo del Castillo, “Between Order and Chaos: Management of the Westernmost Border between Mexico and the United States”, en Papademetriou y Waller, eds., *Caught in the Middle...*, 134.

²³ *Ibid.*, 118.

cidos en la región fronteriza para su desarrollo. Como señala Stoddard,²⁴ aunque las imágenes que ambas sociedades tienen una de otra, son más difíciles de modificar, puesto que la política de cooperación debe partir de la reflexión, por parte de ambas comunidades, ya que resulta necesario aclarar los malentendidos del pasado, pues su destino se encuentra inevitablemente interrelacionado.

8. La cooperación transfronteriza resiente la falta de capacidad de las autoridades que no responden a las funciones que se esperan de ellas. Una causa importante es la escasez de recursos y, en México, la ausencia de un sistema eficiente de rendición de cuentas del sector público; ocasionado, a su vez, por la poca habilidad de las comunidades para organizarse y desarrollar una cultura como sociedad civil, que exija resultados y presione a las autoridades, además de satisfacer sus expectativas.

La cooperación transfronteriza Tamaulipas-Texas

En un intento por sintetizar las formas de cooperación transfronteriza más significativas, se analizaron 55 organizaciones de cooperación bilateral existentes hasta noviembre de 2003, con injerencia en la frontera Tamaulipas-Texas, lo que permite obtener las siguientes conclusiones.

De las formas de cooperación bilateral analizadas, partícipes en asuntos de la frontera Texas-Tamaulipas, se aprecia que, con excepción de la Asociación Fronteriza Mexicano-Estadounidense de Salud, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, del Laredo Development Foundation y de la Association for Borderlands Studies que se establecieron en 1943, 1944, 1966 y 1976, respectivamente, todas las demás fueron posteriores a 1980, cuando se realizó la I Conferencia de gobernadores fronterizos, y unos años después (en 1992) se instituyeron los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF). Cabe destacar que la mayor parte de las formas de cooperación (90 por ciento), se conformaron desde 1994, por lo que se aseveraría que la firma del TLCAN institucionalizó la cooperación transfronteriza.

El gobierno, en sus tres niveles de competencia (nacional [binacional], estatal y local), es el principal actor para la cooperación institucional. No es extraño que, hasta ahora, de las 55 organizaciones de cooperación analizadas, en la mitad (28) participe el gobierno y las comisiones creadas por éste como el eje alrededor del cual se establece la cooperación institucionalizada, ya que interviene en la mayor parte de los asuntos fronterizos. Su nivel de competencia varía, según los campos; empero, destaca la participación de los gobiernos nacionales en los temas ambientales, de salud, migración y seguridad.

El ámbito estatal y local incide principalmente en asuntos del ambiente, desarrollo económico y salud. Conviene repetir que existen diferencias en la partici-

²⁴ Stoddard, "Problem Solving along...", 63.

pación gubernamental. El gobierno de México interviene mucho más que el de Washington en la frontera, pues varios asuntos los realiza o promueve el estado de Texas, no el gobierno federal. Texas tiene mayor nivel de competencia que Tamaulipas, pudiendo realizar acuerdos que incumben a su frontera con el gobierno federal de México.

Los gobiernos locales y las comunidades de ambos lados de la frontera se caracterizan por la participación en varios acuerdos de cooperación, que inciden directamente en las comunidades fronterizas, particularmente en los asuntos ambientales, de salud y educación, e impulsando el desarrollo socioeconómico.

Esencialmente son las asociaciones del sector privado las que establecen acuerdos de cooperación en materia de desarrollo económico. Se señalan las seis más importantes que actúan bilateralmente, cinco de las cuales se hallan en los condados fronterizos de Texas. La promoción del desarrollo económico en Tamaulipas lo realiza destacadamente el Codem y, aunque no se ha señalado, también lo promueven las cámaras de comercio (Canaco) y de Desarrollo Industrial (Codein) y, por parte del gobierno, las direcciones de desarrollo económico de los municipios de Nuevo Laredo y Reynosa, y Dirección General de Industria, Comercio e Infraestructura en Ciudad Victoria.

Las diez organizaciones de cooperación transfronteriza analizadas cuyos actores son las ONG y OC, instancias no lucrativas, subsidiadas por el sector público o privado, cuyo campo de acción, en primer lugar el medio ambiente y, en segundo, la migración y los derechos humanos. Cabe señalar la existencia de varias ONG con la misma finalidad, pero que no se han incluido en los cuadros debido a que operan en un solo lado de la frontera, o, si son transfronterizas, su cobertura es regional, principalmente en las Californias o en Ciudad Juárez-El Paso.

Únicamente existe una institución bancaria binacional: el Banco de Desarrollo de América del Norte creado bajo los auspicios del TLCAN, cuyo propósito es financiar exclusivamente proyectos de infraestructura ambiental. Este es uno de los aspectos más importantes que dificultan la cooperación y la integración regional fronteriza, pues aún se carece de recursos financieros para otros proyectos fronterizos.

El neofuncionalismo y la cooperación Tamaulipas-Texas

Para analizar el proceso de integración, acorde con el neofuncionalismo,²⁵ se contemplan los siguientes elementos: *a)* el alcance o ámbito de la integración de políticas comunes; *b)* los sectores con políticas, funciones e importancia comunes;²⁶ *c)* los acuerdos entre las ciudades gemelas, llamadas también “metrópolis trans-

²⁵ Según el modelo del cuadro 1.

²⁶ El alcance de la integración de políticas comunes y los sectores que las tienen son elementos esenciales para analizar la integración de política, según indica Nye, *Peace in Parts...*, 42.

fronterizas”; d) los acuerdos entre instituciones de educación superior; y e) la integración social de las elites.

El alcance o ámbito de integración de políticas comunes o bilaterales

Se presenta en los tres niveles de competencia: local, estatal y nacional, siendo este último el que se refiere a políticas binacionales. Dependiendo de los actores de la cooperación y del campo o sector de actuación, variará el alcance de las políticas comunes. Una gran parte de éstas tienen como finalidad o propósito único crear líneas de comunicación, establecer políticas binacionales, promover el desarrollo y la protección ambiental, buscar soluciones, establecer marcos de cooperación, identificar estrategias claves y acciones específicas, elaborar inventarios, crear compromisos, establecer y definir políticas de infraestructura, etcéteras.

Varios campos destacan con acciones que sí han tenido gran alcance, es decir, son políticas eficaces y de trascendencia binacional en la frontera: a) el sector salud que promueve la salud pública y personal, con asistencia mutua, diagnóstico y tratamientos conjuntos, soporte técnico y financiero mediante programas binacionales y comisiones (Cobinas); b) el medio ambiente, con lo que se han establecido importantes acciones mutuas para promover binacionalmente el desarrollo sustentable y la protección ambiental; la provisión de infraestructura para el suministro de agua potable y tratamiento de aguas residuales; prevención de posibles desastres ecológicos y conflictos ambientales, además de ser el único con recursos de certificación y apoyo financiero para proyectos de infraestructura ambiental, y c) la cooperación federal, para la seguridad fronteriza, para la cual se han creado grupos de tarea para coordinar el combate al narcotráfico, el contrabando de armas y el terrorismo, además de brindar algún tipo de protección a los inmigrantes.

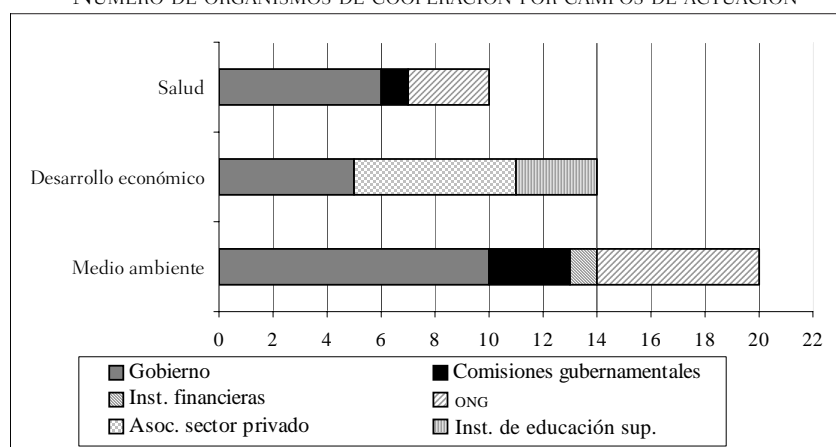
Algunas de las formas de cooperación tienen un alcance que corresponde al tipo o nivel tres, según la clasificación de Uijen, es decir, su principal objetivo es la formulación de una única posición respecto de los asuntos concernientes a las comunidades fronterizas para influir en los gobiernos estatales y nacionales; siendo los intereses económicos los más importantes y su mayor preocupación el medio ambiente, la salud y la educación.

Sectores con políticas comunes

Se afirma que los campos de actuación en los que participan varios actores distintos, con el mayor número de organizaciones de cooperación, son el medio ambiente, con veinte esquemas de cooperación, el desarrollo económico con catorce y el sector salud con diez. En los cuadros anteriores, en cada una de las 55 organizaciones analizadas se especificaron los sectores, o campos de actuación, además de que se examinaron las que tienen políticas comunes.

Como se advierte claramente en la gráfica 1, el gobierno es el actor principal en el campo del medio ambiente y la salud; el segundo después de las asociaciones del sector privado en el desarrollo económico. Es muy importante la participación de las ONG en la cooperación ambiental y, en menor grado, en la salud.

GRÁFICA 1
NÚMERO DE ORGANISMOS DE COOPERACIÓN POR CAMPOS DE ACTUACIÓN



FUENTE: elaboración propia, basada en datos generados por el trabajo de campo.

Los acuerdos entre las metrópolis transfronterizas

Son muy importantes, pues su alcance permite la participación conjunta en políticas de desarrollo económico y su promoción; en las distintas actividades para el desarrollo de la comunidad de ambas ciudades y en infraestructura. Se inscriben en el Proyecto Binacional de Ciudades Hermanas/Sister Cities Pact, para lograr la cooperación internacional transfronteriza. El primero fue el Plan de “Los dos Laredos” (1994), cuando las dos ciudades adoptaron un plan urbano conjunto para promover el crecimiento organizado en ambas ciudades, la cooperación y asistencia mutua, con énfasis en cuestiones de salud y atendiendo los problemas ambientales, por ejemplo, construir dos plantas de agua potable y una planta internacional de tratamiento de aguas, mediante una combinación de fondos de los gobiernos federales de México y Estados Unidos, así como del gobierno texano. Dicho plan (ciudades hermanas o metrópolis transfronterizas) incluye también a Matamoros-Brownsville y Reynosa-McAllen, aunque los logros no han sido tan notables como en los dos Laredos, y se han enfocado más a contingencias ambientales y urbanas,²⁷ así como al desarrollo económico conjunto.

²⁷ Corresponde al tipo de cooperación denominado “adopción”, nivel 2.

Los acuerdos entre instituciones de educación superior

Los de esta región son un elemento importante, pues contribuyen en la consolidación de un sentimiento de identidad regional que coadyuva en la integración. Se han señalado nueve de los más destacados en distintas esferas: docencia, investigación, información y capacitación. Se señala la cooperación entre las diversas instituciones, como los establecidos en la organización “Socios Fronterizos en Acción”/*Border Pact*, que forma parte del Consorcio para la colaboración de la Educación Superior en América del Norte (Conahec), las instituciones dedicadas a la investigación, difusión de datos e información. Existen, además, numerosos acuerdos para establecer programas conjuntos, intercambio académico entre docentes y estudiantes de las universidades de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila con los del estado de Texas.

Es importante destacar el programa de desarrollo denominado Cross Border Institute for Regional Development (CBIRD), creado en 1999 en la Universidad de Texas, en Austin (IC2 Institute), con la participación del ITESM de Monterrey y la Universidad de Texas en Brownsville, cuyo objetivo es fungir como catalizador entre los líderes de ambos países de la industria, gobierno, academia y organizaciones civiles para promover mayores oportunidades económicas, así como aumentar la calidad de vida de la población del sur de Texas y noreste de México, desde una óptica que la considera una misma región. Su lema es “Una región, un futuro”.

La integración social de las elites

En general, los teóricos del neofuncionalismo indican que las personas adoptan un comportamiento integrativo por las “expectativas de recompensas conjuntas”. Inicialmente, tales expectativas se desarrollan entre las elites —gubernamentales y privadas— y a éstas corresponde asumir la dirección del proceso de integración, en particular para determinar si han sido beneficiadas, si han cultivado el derrame y si han presionado a los agentes políticos a redefinir tareas comunes. Además, conviene determinar el valor de su complementariedad y se afirmaría que está presente entre las elites económicas fronterizas en las distintas actividades: desde la promoción económica, operación de maquiladoras, transporte, trámites aduanales, bodegas, logística para la distribución de productos importados y exportados, venta, etc. Ya se habló de la relevancia de las redes de interacción presentes, las personales y familiares, reforzadas por una fuerte identidad cultural, los nexos de cooperación derivados del deseo de resolver problemas comunes y, particularmente las redes entre miembros del sector privado para establecer empresas en el otro lado, o atraer inversiones.

En segundo lugar, convendría determinar si las elites han formado coaliciones con políticos o grupos de interés, basados en temas comunes para lograr apoyo público para la integración. Como se ha expresado, el resultado de la investiga-

ción demuestra que sí han desempeñado un papel significativo presionando a los políticos para crear formas de cooperación cuyo objetivo es la frontera, aunque no para la integración. En ocasiones, la cooperación se ejerce directamente por parte de estos actores; otras veces, son los gobiernos locales o federales los actores, muchas veces presionados por éstas. Cabe recordar el papel económico tan relevante de la Border Trade Alliance y la Oficina de Iniciativas Fronterizas en el gobierno de Texas.

El establecimiento de un sentimiento de identidad, en ambos lados de la frontera, facilita tolerar pérdidas a corto plazo y que las expectativas para un gran mercado las superen. Una de las ventajas de la frontera Tamaulipas-Texas frente a otras, es el común sentimiento de identidad, extensivo entre la población de ambos lados, lo que crea tolerancia hacia las pérdidas, puesto que las expectativas futuras las superan (tal como lo postula el neofuncionalismo).

Mecanismos del proceso de integración y potencial integrador

Estos mecanismos son las fuerzas que surgen al conformarse una organización económica regional, que ejercen presión en los responsables de tomar decisiones para que actúen e inicien un proceso de integración económica. Como he dicho a lo largo del texto, estos mecanismos del proceso de integración, indicados por Nye,²⁸ presentes en las distintas formas de cooperación analizadas en la frontera de Tamaulipas-Texas son:

1. La vinculación funcionalista de tareas, o el concepto de derrame, surge cuando las elites integracionistas se benefician desde el primer momento de la integración y cultivaron el derrame hacia otros sectores económicos, presionando a los agentes políticos a redefinir tareas comunes.
2. Las transacciones crecientes suponen que el aumento en el comercio, movimientos de capital, las comunicaciones y el intercambio de gente e ideas que acompaña a la integración puede hacer que los agentes políticos refuercen las instituciones comunes. Pero cabe mencionar que, en la realidad de esta frontera, esto no necesariamente conduce a una ampliación del alcance de la integración.
3. Vínculos deliberados y formación de coaliciones: es el “derrame acentuado”, creando coaliciones (de políticos, burócratas internacionalizados y grupos de interés) a partir de temas vinculados.
4. Socialización de la élite. Este aspecto, esencial en el proceso de integración, ya se expuso.
5. La formación de grupos regionales considera que la integración regional estimula la creación (formal e informal), de ONG o de asociaciones transnacionales.

²⁸ Nye, *Peace in Parts...*, 64-75.

6. El atractivo ideológico-identificador, el cual afirma que el establecimiento de un sentimiento de identidad facilita tolerar pérdidas a corto plazo, que las expectativas para la conformación de un gran mercado superen los costos de la integración.
7. El compromiso de agentes externos en el proceso. Importancia de los gobiernos externos y las organizaciones internacionales y las ONG como elementos que favorecen los esquemas regionales de integración.

El potencial integrador se divide en condiciones estructurales existentes al inicio del proceso y las condiciones afectadas, a corto y largo plazo, en el proceso de integración. En las primeras se señala la simetría o compatibilidad económica, que en nuestro caso se argumentaría la complementariedad económica debido a la asimetría existente; el valor de la complementariedad de la elite, ya examinada; la capacidad de los Estados de adaptarse y responder, esto es, cuanto más alto es el nivel de estabilidad interna y mayor la capacidad de los encargados de tomar decisiones claves, más probable es que se integren y la presencia de grupos de asociación modernos y plurales, con intereses comunes que influyen o ejercen presión en las decisiones gubernamentales.

Entre las condiciones afectadas, destacan la equidad de la distribución de los beneficios: a mayor equidad, mejores condiciones para la integración; la percepción de quienes toman decisiones respecto de los problemas externos: la dependencia de las exportaciones, amenazas de potencias más grandes y pérdida de estatus internacional; los bajos costos de la integración, especialmente en la fase inicial. Nye lo señala como central en la teoría y estrategia neofuncionalista.

Al examinar los mecanismos del proceso de integración y el potencial integrador —condiciones estructurales preexistentes y condiciones afectadas por el proceso—, se puede concluir que la interdependencia fronteriza entre Tamaulipas y Texas, económica y socialmente, ha dado lugar al desarrollo de un proceso de cooperación, mas no de integración económica. Tampoco se vislumbra una integración política en el corto o mediano plazo, independientemente de que existan condiciones estructurales favorables y un potencial integrador fuerte.

Conclusiones

Por lo general, la interdependencia socioeconómica formal o informal dan lugar a una cooperación transfronteriza, mas no necesariamente a una integración. Cuando existen cambios importantes en la economía informal y formal, como un elevado crecimiento en la movilidad del capital, un aumento del volumen en el comercio transfronterizo, alteraciones en los procesos productivos y cambios en las estrategias corporativas, se limita decididamente la agenda de las autoridades políticas. Ante esta situación, los gobiernos, presionados por otros actores, intentan ampliar la cooperación, y de ésta emergen instituciones políticas para contro-

lar estos procesos económicos y dar inicio a un proceso de integración.²⁹ Éste no es el caso en esta frontera.

Existen muchos factores, positivos y negativos, con influencia en la cooperación fronteriza, la cual surge como resultado de la necesidad —doctrina de la necesidad mutua—, o la obstaculizan diversos factores antes mencionados. La habilidad de cooperar resultará influida, partiendo de que el deseo de hacerlo existe, por la habilidad de los actores transfronterizos para comprender las motivaciones de ambos, la libertad individual de movimiento y la capacidad cultural de actuar recíprocamente.³⁰ lo que es un hecho es que en casi todas las situaciones transfronterizas coexisten elementos que promueven la cooperación y el conflicto.

A lo largo del desarrollo de esta investigación se observó que las antiguas estructuras y procedimientos burocráticos para resolver en forma creativa los problemas actuales a los que se enfrentan las comunidades fronterizas, son claramente inadecuados. Se necesitan estructuras y procedimientos dinámicos, flexibles y adaptables que respondan a los problemas de corto y mediano plazo, con las políticas, recursos humanos y financieros disponibles. Asimismo, la división jurídica de un territorio en dos países incrementa las dificultades para cooperar, Del Castillo propone la creación de instituciones supranacionales con la capacidad de tomar decisiones regionales y fronterizas, que coordinen las instituciones existentes o bien ignoren, cuando así se requiera, algunas sugerencias políticas.³¹ Estas instituciones deben ser flexibles, adecuadas a los cambios socioeconómicos y políticos de la región. La necesidad de que sean supranacionales obedece a que la frontera es una región particular, distinta a las demás, donde los asuntos internos y externos (*intermesticity*) se entrelazan en todos los aspectos de la vida diaria.

También Duchacek argumenta acerca de la conformación de un régimen transfronterizo que comprende una serie de reglas e instituciones, formales e informales, cuya finalidad es regularizar el comportamiento entre vecinos, esto es, en una región geográficamente delineada que coopera en una frontera en la que convergen dos soberanías.³² El contacto físico, diario e intenso, representa un ingrediente decisivo en el proceso de transformación de la proximidad física en intimidad política. Coincidiendo plenamente con la idea de este autor, no se intenta que la integración origine una “nueva nación”, el llamado tercer país (Mexamérica o Amexicar), emocional y estructuralmente separado de sus respectivos centros, sino que se logre configurar una región transfronteriza, perteneciente a cada uno de los dos países, pero en la que exista una institución supranacional y se consolide un régimen transfronterizo.

²⁹ Rosamond, *Theories of European Integration*, 13.

³⁰ Scott *et al.*, eds., “Dynamics of Transboundary Interaction...”, 18-19.

³¹ Del Castillo, “Between Order and Chaos...”, 118-119.

³² Ivo Duchacek, “International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond”, en Martínez, ed., *Across Boundaries...*, 18.

Fuentes

ANDREAS, PETER

2000 *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

CAPORASO, JAMES

2000 *The European Union. Dilemmas of Regional Integration*. Boulder: Westview.

CASTILLO, GUSTAVO DEL

2001 "Between Order and Chaos: Management of the Westernmost Border between Mexico and the United States", en Demetrios G. Papademetriou y Deborah Waller Meyer, eds., *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

COMISIÓN EUROPEA

1997 *Guía práctica de la cooperación transfronteriza. Guía/LACE/PHARE*. Gronau: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.

DOMÍNGUEZ, JORGE I. y RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO

2001 *The United States and Mexico. Between Partnership and Conflict*. Nueva York: Routledge.

DOUGHERTY, JAMES E. y ROBERT L. PFALTZGRAFF

1993 *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Trad. de Cristina Piña. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

DUCHACEK, IVO

1986 "International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond", en Oscar J. Martinez, ed. *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: The University of Texas at El Paso-The Center for Inter-American and Border Studies.

KEOHANE, ROBERT O.

1984 *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

KEOHANE, ROBERT O. y JOSEPH NYE

1993 "Realism and Complex Interdependence", en Paul Viotti y Mark Kauppi, eds., *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*. 2ª ed. Boston: Allyn and Bacon.

MARTINEZ, OSCAR J., ed.

1986 *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective.* El Paso: The University of Texas at El Paso-The Center for Inter-American and Border Studies.

1994 *Border People: Life and Society in the U.S.- Mexico Borderlands.* Tucson: University of Arizona Press.

MICHELMANN, HANS y PANAYOTIS SOLDATOS, eds.

1994 *European Integration. Theories and Approaches.* Boston: University Press of America.

NEVINS, JOSEPH

2002 *Operation Gatekeeper. The Rise of the "Illegal Alien" and the Making of the U.S.-Mexico Boundary.* Nueva York: Routledge.

NYE, JOSEPH S.

1971 *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization.* Boston: Little, Brown and Company.

PAPADEMETRIOU, DEMETRIOS G. y DEBORAH WALLER MEYER, eds.

2001 *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization.* Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

ROSAMOND, BEN

2000 *Theories of European Integration.* Nueva York: St. Martin Press.

SCOTT, JAMES *et al.*, eds.

1997 "Dynamics of Transboundary Interaction in Comparative Perspective", en ídem *et al.*, eds., *Borders and Border Regions in Europe and North America.* San Diego: California University Press-Institute for Regional Studies of the Californias.

STODDARD, ELWYN R.

1986 "Problem Solving along the U.S.-Mexico Border: A United States View", en Martínez, ed., *Across Boundaries...*

UIJEN, RICHARD

2000 "Euroregions, Vehicles for Administrative Innovation in Border Regions. From Incidental Informal Exchange to Public Law Based Transborder Regional Bodies", en <<http://home.zonnet.nl/richardu/bord/bordart1.html>>.

VIOTTI, PAUL y MARK KAUPPI, eds.

1993 *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*. 2ª ed.
Boston: Allyn and Bacon.

WITT, ANDREA

2001 "National Borders: Images, Functions, and Their Effects on Cross-Border Cooperation in North America and Europe", en Papademetriou y Waller, eds., *Caught in the Middle...*

DIFERENCIAS METODOLÓGICAS EN LAS ESTADÍSTICAS DE COMERCIO E INVERSIÓN DE ESTADOS UNIDOS, CANADÁ Y MÉXICO

Marcela Osnaya Ortega*

Introducción

Uno de los fenómenos internacionales más estudiados hasta el momento es el de la integración —formal e informal— que se presenta entre los países en el ámbito económico, social y político, la cual ha dado paso a distintos niveles de cooperación que, en algunos casos, se ha dado de formas inéditas, a través del establecimiento de instituciones comunes. Sin embargo, queda aún pendiente la tarea de medir los distintos niveles de integración alcanzados entre las naciones y en particular analizar cuáles han sido sus beneficios económicos para los ciudadanos.

En el ámbito teórico de la integración internacional, diversos enfoques han tratado de explicar las condiciones que propician la cooperación, así como las consecuencias económicas para los ciudadanos (sean consumidores, productores, inversionistas, deudores, importadores o exportadores) y los distintos sectores económicos de un país que participan en los procesos de integración. La perspectiva conocida como transaccionalismo, por ejemplo, plantea la pregunta de cómo los Estados que participan en los procesos de integración internacional pueden llegar a construir identidades comunes entre sus ciudadanos, la cual se responde por el hecho de que el sentido de comunidad entre los países está condicionado por los niveles de comunicación que se presentan entre sí.¹ Esto significa que la ruta para construir una identidad atraviesa por una compleja red de transacciones entre los países. Así, entre más transacciones ocurran entre un Estado A y un Estado B, por ejemplo, se determinará la importancia recíproca (o relevancia mutua) del uno hacia el otro.

La perspectiva teórica de la interdependencia compleja de las relaciones internacionales asume que, entre mayores contactos y canales de comunicación existan entre los Estados, se presentan periodos de cooperación —pero también de

* Técnica Académica del CISAN, UNAM. Agradezco a Gustavo Acua su invaluable contribución al presente trabajo. Correo electrónico <marcelao@servidor.unam.mx>.

¹ “El incremento del volumen de transacciones societales (cartas, comunicaciones telefónicas, turismo, migraciones, intercambio de estudiantes, transferencias monetarias, importaciones y exportaciones, etc.) entre individuos y grupos de distintos países, cuando se percibe recompensado positivamente genera con el aprendizaje sentido de comunidad (nosotros colectivo) hacia el cual se van transfiriendo lealtades”. Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea* (Madrid: Tecnos, 2003), 29.

conflicto—² y el transaccionalismo (precursor del enfoque de la interdependencia compleja) sostiene que las oportunidades para que se presente la cooperación entre los países por encima del conflicto son mayores cuando los canales de comunicación se incrementan. Los autores mencionan que los niveles de “confianza” promovidos entre los Estados por las transacciones crecientes son benéficos para construir una identidad común, misma que puede llegar a desembocar en una integración mayor.

Es aquí donde cobra importancia el presente artículo, ya que la tarea que dejaron pendiente los teóricos del transaccionalismo consiste en comprobar precisamente si los niveles de cooperación entre los países van de la mano con las transacciones progresivas que tienen lugar entre sí, por lo cual este trabajo se propone medir tanto los niveles de cambio que existen en los flujos de las transacciones, así como el grado de *sensibilidad*³ que los países manifiestan frente a dichos cambios. Al respecto, Donald Puchala recurrió a algunos índices de intercambio para “dibujar un mapa” de las dimensiones en donde se presentaba la “fusión” de dos comunidades, con el objetivo de señalar los grados de integración alcanzada. Puchala concibió las transacciones como contactos realizados por los países, susceptibles de ser analizadas según su volumen, sustancia, calidad, dirección e intensidad, entre otras características. Su intención era identificar las pautas de comunicación trazadas por dos actores internacionales; entre las pautas que se buscaba identificar destacaban *a)* los altos volúmenes de transacciones internacionales en ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales, y *b)* las diferencias de volúmenes y ámbitos de comunicación entre los miembros de la comunidad en formación, por un lado, y entre éstos y los otros actores internacionales, por el otro.⁴

Según la hipótesis general de los autores del transaccionalismo, que se pretendía demostrar a través de la metodología de Puchala, habrá más posibilidades de integración entre los países que presenten altos índices de intercambio interestatal. Y si bien durante la década de los setenta y los ochenta, otros estudiosos criticaron este enfoque, al grado de que pronto fue abandonado, aún hay quienes afirman que los flujos de transacciones por sí mismos no llevan a la integración; tampoco parece ser cierto que los ciudadanos de un país estén interesados en participar en un proceso de integración internacional que no proporcione comunicaciones y beneficios notorios a los participantes.

² Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, 3ª ed. (Estados Unidos: Longman, 2001), 8 y 9.

³ La sensibilidad se entiende como los niveles de respuesta adecuada, que se presentan dentro de un periodo de tiempo reducido, y que son asumidos por los países en el momento de llevar a cabo las transacciones. En este sentido, la integración será posible cuando prevalezca la mutua sensibilidad entre los Estados. Véase Ben Rosamond, *Theories of European Integration* (Londres: Macmillan Press, 2000).

⁴ Donald Puchala, “International Transactions and Regional Integration”, *International Organization* 24, no. 4 (1970): 762.

Fue así que, pese a las contribuciones iniciales de esta perspectiva pionera, las críticas mostraron los grandes huecos empíricos que impedían se comprobaran las hipótesis centrales de este enfoque. El principal obstáculo residía en que se requería información sofisticada para realizar los análisis comparativos e históricos sugeridos por los autores, ya que los primeros casos de integración identificados por Karl Deutsch, por ejemplo, se trazaron con siglos de antelación. En esas circunstancias ¿cómo podrían llevar a cabo ejercicios de medición, si —como comprobaremos en este trabajo— aun en el presente, los criterios para realizar las mediciones de las transacciones resultan dispares entre las oficinas gubernamentales dedicadas de tiempo completo al registro de las transacciones?

El presente artículo tiene la finalidad de responder a la pregunta formulada acerca de si las estadísticas generadas en materia de comercio e inversión que se publican en Estados Unidos, Canadá y México son variables homogéneas en función de las fuentes primarias de los datos, y descubrir si tanto los conceptos, como las definiciones utilizadas en la construcción de las estadísticas también lo son. Esto permitirá conocer el grado de validez que tiene tratar de comparar el comportamiento de estas variables para evaluar los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en los tres países. La respuesta a esta pregunta, mediante la revisión de las metodologías y de la presentación de los datos publicados por las entidades responsables de elaborar las estadísticas de cada uno de los países, trata de aportar cuáles son esas incompatibilidades.

A diferencia de la teoría del transaccionalismo, en este artículo no se intenta descubrir si los altos niveles de transacción entre México, Canadá y Estados Unidos disminuyen el conflicto o abren paso hacia una identidad común. Sólo se intenta señalar los obstáculos empíricos que existen para contrastar los datos sobre algunos de los flujos económicos que se presentan entre estos países, con el fin de demostrar que, además de los datos oficiales, se requieren de otras variables y fuentes de información para: *a)* comprobar los niveles de los flujos de transacción que permitan demostrar de manera confiable hipótesis vinculadas con tales niveles, y *b)* aportar elementos para los analistas que quieren evaluar adecuadamente los grados de beneficio económicos logrados con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Con estos propósitos en mente, el trabajo se divide de la siguiente forma: la primera parte está encaminada a esbozar de manera general los principales aspectos que tenían las economías de cada uno de los países en los años anteriores a la firma del acuerdo comercial. La segunda destaca los parámetros que, de acuerdo con los diversos estudios publicados sobre la evaluación de los efectos del TLCAN, son los más adecuados para evaluar el tratado, es decir, el comercio de bienes, la inversión, el comercio intraindustria y la productividad, entre otros —aunque este documento sólo considera el comercio y la inversión por ser las variables en que los resultados se suponen inmediatos—. La tercera parte se orienta a exponer las diferencias que subsisten en las estadísticas de comercio e inversión directa de los tres países. Por ello, se considera importante mencionar los tra-

bajos realizados por los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, con el fin de compatibilizar las cifras de comercio de bienes y de inversión directa que tienen lugar entre ambos países. Además, aludiremos al programa de intercambio de datos en materia de comercio que realizan actualmente Estados Unidos y Canadá, y a los dos estudios de conciliación de datos de comercio, en los cuales se incluye la participación del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior de México.

La revisión de las metodologías publicadas por las diversas fuentes permite exponer para cada variable la forma en que cada país construye sus estadísticas. Aun cuando las entidades generadoras de los datos se apoyan en las recomendaciones internacionales, cada país diseña y publica sus estadísticas de acuerdo con la disponibilidad de la información, los recursos con los que cuenta y el grado de obligatoriedad que ejercen los gobiernos sobre las empresas para solicitarles la información que servirá de base a las estadísticas, especialmente en el caso de los datos de la inversión directa.

Para cada uno de los países y las variables que se contemplan, se explican los conceptos y las definiciones, así como los sistemas de clasificación de los bienes o de las actividades industriales. Con esta revisión, se pone de manifiesto, en primer lugar, la mayor afinidad entre las estadísticas de Estados Unidos y Canadá, y las desventajas que aún subsisten en la elaboración de las de México, a pesar de los esfuerzos realizados en años recientes, sobre todo en lo referente a las inversiones directas, problema derivado en gran medida de la falta de información y la confidencialidad de los datos. En la última parte, se considera la viabilidad en la realización de estadísticas que tratan de ser homogéneas.

La importancia de los indicadores apropiados para medir los efectos del TLCAN

Para el análisis de los resultados obtenidos tras la puesta en vigor del TLCAN, a través del uso de las estadísticas que generan los tres países, es importante considerar en un principio los siguientes aspectos: la magnitud de cada una de las economías, el desempeño de la actividad económica de cada uno de los países antes y durante el momento en que se puso en marcha el tratado, y la forma en que se construyen las estadísticas que se toman como parámetro para evaluar los resultados obtenidos una vez que se firmó.

De acuerdo con las estadísticas disponibles, del total del producto interno bruto (PIB) obtenido en el mundo en 1990, 26.5 por ciento se generó en Estados Unidos, mientras que Canadá contribuyó con 2.6 por ciento y México apenas con 1.2 por ciento. En los últimos años, es decir, en el periodo que abarca de 2000 a 2005, el porcentaje correspondiente a Estados Unidos se eleva a 30.1 por ciento, en tanto que la participación de Canadá se reduce a 2.3 por ciento, y México aumenta ligeramente su contribución con 1.8 por ciento; esto indica que la dimensión de la economía de Estados Unidos era muy superior a la de sus socios

comerciales antes y después de la firma del tratado.⁵ Al considerar la importancia del comercio, se observa que del monto total de las transacciones de bienes que realizó Estados Unidos en el lapso 1990-1994, éstas representaron el 13.4 por ciento del total de las operaciones de comercio realizadas en el mundo, en tanto que para Canadá y México los porcentajes correspondientes fueron notablemente inferiores, 3.6 y 1.4 por ciento, respectivamente.⁶ Lo mismo sucede con los montos de inversiones directas: del total de los flujos de capitales por concepto de ingresos de inversiones extranjeras directas realizadas en todos los países en el período 1990-1994, Estados Unidos recibió el 17.9 por ciento, mientras que a Canadá y México les correspondió el 2.7 por ciento por el mismo concepto.⁷ Todos estos datos revelan las disparidades prevalecientes en las economías antes de la firma del acuerdo comercial entre los tres países, mismas que aún subsisten.

Adicionalmente a las diferencias en la magnitud de las economías y el grado de diversificación del comercio con el resto del mundo, la dinámica de la actividad económica de los países también es desigual. La de Estados Unidos —por lo menos hasta finales de la década de los noventa— crecía a un mayor ritmo que la de las otras naciones: en el período 1980-1990, el aumento promedio del PIB en este país fue de 3.6 por ciento, el de Canadá de 3.2 y el de México creció tan sólo 1.1 por ciento. En años posteriores, es decir, de 1990 a 2003, la economía estadounidense se elevó 3.3 por ciento, en tanto que en Canadá y México el aumento del producto generado en sus economías fue de 3.3 y 3 por ciento, respectivamente.⁸ Esto refuerza la afirmación de los especialistas en el tema, en el sentido de que las repercusiones del tratado fueron menos significativas en Estados Unidos.⁹

En lo que respecta a Canadá, este país había firmado con anterioridad un acuerdo comercial con Estados Unidos en 1988 y, por lo tanto, ya se habían obtenido resultados antes de la firma del TLCAN. Adicionalmente, deberá tomarse en cuenta que, en la década de los noventa, el país experimentó una serie de devaluaciones en su moneda y, por ende, el comportamiento del comercio no puede atribuirse por completo al acuerdo comercial. Sin embargo, en la relación comercial de Canadá con México sí se observaron cambios significativos: de acuerdo con los datos de Statistics Canada¹⁰ el flujo de comercio, es decir, el total de exportaciones e importaciones de este país hacia México se incrementó en promedio en 14.6 por ciento en el período comprendido entre 1994-2002; mientras que el monto de las inversiones extranjeras directas realizadas en México originarias de Cana-

⁵ Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 Washington D.C., 2004-2006, en <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS>>, consultada en noviembre de 2006.

⁶ FMI, *International Financial Statistics Yearbook* 2003.

⁷ UNCTAD, *World Investment Report 1996-1997*, 1997.

⁸ Banco Mundial, *World Development...*, 2005.

⁹ Sydney Weintraub, *El TLC cumple tres años. Un informe de sus avances* (México: FCE-ITAM, 1997), 31.

¹⁰ Statistics Canada, *Exports Merchandise Trade* 2001, cat. no. 65-202; ídem, *Imports Merchandise Trade* 2002, cat. no. 65-203.

dá en el lapso 1995-2003 aumentó 24.1 por ciento, de acuerdo con las cifras publicadas por la UNCTAD.¹¹

México, por su parte, comienza a aplicar a mediados de la década de los ochenta políticas de liberalización en materia de comercio e inversiones, por ello diversos análisis de las repercusiones del TLCAN en México estiman que los resultados de las reducciones arancelarias y de tarifas, así como la disminución de las restricciones legales a las inversiones extranjeras propiciaron los aumentos en los flujos del comercio e inversión que experimentó el país hasta la primera mitad de los años noventa, periodo cuando además se inicia la etapa de crisis en la economía del país.¹² Pero, no menos relevante para el análisis y la toma de decisiones, es de vital importancia conocer cómo mide cada una de las entidades encargadas de elaborar las estadísticas de los tres países las variables más representativas para evaluar el desempeño del acuerdo comercial. La importancia de conocer la forma en que cada uno elabora y publica la información radica en la notoria ausencia de criterios homogéneos de medición que se observan al contrastar los datos. Aunque los países tratan de apegarse a las normas fijadas por los organismos internacionales, aún persisten diferencias en los conceptos, las metodologías y el nivel de detalle con que se publican las estadísticas.

Los desacuerdos se manifiestan en las discrepancias que surgen entre las entidades gubernamentales encargadas de publicar las cifras de comercio. Por ejemplo, los datos de las exportaciones de Canadá y Estados Unidos con destino a México registradas en cada uno de los países no corresponden con las cifras de las importaciones que realiza México provenientes de los dos primeros, aun cuando aparentemente se trata de flujos que debieran corresponder; y lo mismo sucede en el caso de las salidas de capitales bajo el rubro de inversiones directas en el exterior registradas en Estados Unidos con destino a México y las que aparecen en las fuentes de datos de México provenientes de ese país.

Criterios para evaluar el desempeño del TLCAN

En los análisis encaminados a evaluar el desempeño del TLCAN, los criterios más frecuentemente utilizados consideran los siguientes aspectos: a) el comercio to-

¹¹ UNCTAD FDI Profile, "Canadá" en <http://www.unctad.org/sections/dite_fdsta/docs/wid_cp_ca_en.pdf>, consultado en noviembre de 2004.

¹² Existen opiniones en el sentido de que los resultados más significativos de la firma del tratado fueron para México, sobre todo en términos del volumen del comercio y de los flujos de inversiones realizadas con los otros dos países. Dichos resultados podrían obedecer más bien a las políticas de apertura comercial que a la firma del acuerdo. Además, la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias no produce los mismos resultados en la economía estadounidense que en la mexicana; en ésta, el efecto es mayor comparado con el de Estados Unidos, país que, además, sostiene relaciones comerciales con México de magnitud relativamente menores a las que mantiene con Europa y Asia.

tal de bienes, *b*) la inversión, *c*) la productividad y los salarios, *d*) el comercio intraindustria, *e*) el medio ambiente, *f*) la consolidación de las instituciones, y *g*) los efectos en la posición competitiva de las empresas.

El aumento del comercio total es el aspecto más relevante del tratado. Además, se le relaciona estrechamente con los flujos de inversión que experimentaron Canadá y México. Más aún, el análisis del comportamiento del comercio para algunos investigadores debería enfocarse en averiguar la diversificación de los productos, la especialización y la concentración de las industrias exportadoras y el impacto que tiene sobre otras variables, como son el empleo y la productividad de las empresas.¹³ En cuanto a los flujos de inversión extranjera directa no siempre son considerados como la variable que por sí misma explica los cambios ocurridos con la entrada en vigor del TLCAN; sin embargo, constituyen un factor importante que puede ayudar a entender las modificaciones ocurridas en los sectores de la actividad económica. No obstante, también existe la posibilidad de que factores ajenos al acuerdo comercial hayan contribuido al crecimiento de los flujos de inversión, tales como la dinámica de expansión de la economía de Estados Unidos, país que en esos años experimentaba altas tasas de crecimiento de la productividad con un déficit comercial importante financiado con inversiones extranjeras directas, mientras que en México destaca la etapa de liberalización de las inversiones y de privatización de las empresas.

Otra de las variables a considerar en la evaluación del TLCAN es la productividad, resultante de diversos factores: el nivel educativo del país, los avances en materia de tecnología e innovación de las técnicas de producción y el crecimiento de la inversión directa, entre otros. Los estudios realizados sobre el tema destacan los problemas que deben enfrentarse para medirla de manera homogénea en los tres países, los cuales comprenden una definición adecuada de productividad, la disponibilidad de los datos y la gran dificultad que representa tratar de separar los efectos derivados del factor trabajo de los que corresponden exclusivamente a la productividad del capital, sin dejar de lado la importancia de contar con estudios que contemplen la evolución de la productividad al interior de las distintas ramas industriales.

El comportamiento del comercio intraindustria y la especialización son dos aspectos de gran importancia en la economía de los países; a través de ellos se puede tener conocimiento de los cambios en el comercio al interior de los diferentes sectores industriales. Al respecto, los tres países han mostrado en los últimos años un comportamiento más dinámico; en particular, el comercio intraindustria entre Estados Unidos y México ha crecido de manera significativa, mientras que el

¹³ El aumento en el volumen de comercio deberá ser resultado de las reducciones arancelarias y de las formas de integración a las que se someten los países, y no a las desviaciones del comercio que tienden a favorecer al país que con anterioridad a la firma del tratado gozaba de posiciones competitivas por las ventajas preferenciales con las que contaba el país. Weintraub, *El TLC cumple...*, 42-56.

comercio intraempresa ha resultado favorecido en la relación comercial de Estados Unidos con Canadá. Cabe señalar que esta dinámica se asocia a los mayores flujos de inversión extranjera directa entre estos dos países.

En los párrafos anteriores, se expusieron los elementos que permiten evaluar de manera más precisa el desempeño del TLCAN, pero es sustancial conocer los criterios de selección y las cualidades que se esperarían tuvieran las estadísticas que servirían de base para llevar a cabo una evaluación más objetiva del impacto que este tratado ha tenido para los tres países. Así, a pesar de los esfuerzos que han realizado los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para lograr un mayor acuerdo en relación con las cifras que en materia de comercio de bienes y de inversión elaboran y, más recientemente (a fines de los noventa), cuando en la conciliación de los datos de comercio se añade México, sostenemos que aún persisten amplias incompatibilidades en la generación de las estadísticas de los tres países. Éstas se refieren tanto al acopio de la información, como a la generación de las estadísticas y su publicación, además de olvidar los conceptos y definiciones aplicadas.

La información que transmiten las principales fuentes estadísticas de Estados Unidos y Canadá, es decir, el Departamento de Comercio y Statistics Canada, superan en muchos casos a las entidades correspondientes de México en aspectos tales como la cobertura de la información y el grado de detalle con el que se da a conocer al público en general. Esta carencia de herramientas adecuadas representada por las diferencias que surgen en las fuentes estadísticas significa un obstáculo en el momento de llevar a cabo análisis más precisos —desde el punto de vista de México— sobre el desempeño del TLCAN y que, en consecuencia, permitan sugerir modificaciones desde una perspectiva mexicana, sobre la base de criterios objetivos.¹⁴

Ante esta situación, la pregunta que surge es ¿cuáles son las causas que originan las incompatibilidades de las cifras publicadas por las entidades encargadas de generar las estadísticas en materia de comercio e inversión de Estados Unidos, Canadá y México? Esta cuestión es de vital importancia para el presente trabajo, por ello, se trata de dar respuesta a tal interrogante mediante la revisión de las metodologías y de las estadísticas que se encuentran disponibles, además de los trabajos de comparación de los datos publicados, especialmente entre Estados Unidos y Canadá.

Datos publicados en materia de comercio e inversión en los tres países

Este apartado se propone mostrar las particularidades de los datos sobre comercio e inversión y la forma en que se publican en las estadísticas oficiales de cada

¹⁴ J. Carlos Ramírez, “Los efectos del TLCAN sobre el comercio y la industria en México”, en Arturo Borja, coord., *Para evaluar al TLCAN* (México: Porrúa, 2001), 181-217.

uno de los países, de modo que sea posible evaluar qué tanto pueden ser útiles. En este sentido, como ya anticipamos, mencionaremos los trabajos ya realizados y sus resultados. Así, en materia de revisión de las estadísticas generadas por los tres países, las correspondientes al comercio de bienes presentan mayores adelantos con respecto a las de inversión, en las que sólo existe el antecedente de que desde hace algunos años se realiza esta labor en Estados Unidos y Canadá a través de la conciliación de las estadísticas de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Tomando en cuenta el intenso intercambio de bienes que ha realizado Estados Unidos y Canadá en las últimas décadas, las entidades encargadas de generar las estadísticas de comercio inician a principios de los años setenta el programa denominado Conciliación de Datos Estados Unidos-Canadá (Reconciliation of the U.S.-Canadian Current Account) cuyo objetivo fundamental es identificar las diferencias de carácter metodológico, de definiciones y las de tipo estadístico que surgen al comparar las cifras anuales del comercio que practican.¹⁵ La conciliación de cifras se amplía posteriormente para incluir los datos de cuenta corriente de la balanza de pagos.

Los resultados positivos obtenidos de la revisión y conciliación de las cifras fueron determinantes para que, a partir de 1990, se estableciera el intercambio de datos entre las entidades generadoras de esta información, es decir, el Departamento de Comercio y Statistics Canada. Con dicho intercambio, Estados Unidos obtiene sus cifras de las exportaciones sobre la base de las correspondientes a las importaciones de Canadá, al tiempo que éste deriva las cifras de sus exportaciones de los registros de importaciones de aquel país.

Posterior a la firma del tratado comercial con México, los trabajos de conciliación de cifras se amplían para incluir a México en dos ejercicios que se llevaron a cabo con datos correspondientes a los periodos 1996-1997 y 1998-1999.

Las estadísticas del comercio de bienes

Este apartado se encamina a hacer mención de los trabajos de comparación de información. En primera instancia, se reseña la amplia experiencia que en materia de conciliación de cifras entre Estados Unidos y Canadá ha existido desde hace más de treinta años; después, de la firma del acuerdo comercial, la comparación de datos de comercio entre Estados Unidos y México y de las cifras de Canadá con México. Además, se hace referencia a los problemas de carácter operativo que aparecieron en la revisión de las cifras, y a las disposiciones adoptadas por las entidades correspondientes para aliviar los problemas en la medida de lo posible;

¹⁵ Anthony Di Lullo y Lucie Laliberté, "Reconciliation of the U.S.-Canadian Current Account", U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business* 72, no. 11 (noviembre de 1992): 32-45.

por último, se especifican los aspectos relevantes de las estadísticas, con énfasis en la forma de presentación de los datos publicados por cada uno de los países.

Conciliación de datos de comercio Estados Unidos-Canadá. Los trabajos de comparación de cifras entre Estados Unidos y Canadá se fijaron el propósito de reducir las diferencias en las cifras obtenidas por las fuentes oficiales por medio de la revisión de las definiciones y las metodologías utilizadas, así como de los datos estadísticos primarios empleados en el cálculo de las estadísticas de comercio. Es por ello que en los primeros trabajos de compatibilización se detectaron diferencias atribuidas a las definiciones aplicadas; por ejemplo, en el registro de sus importaciones, Estados Unidos las contabilizaba aplicando el criterio de país de origen, en tanto que Canadá, hasta antes de 1988, tomaba en cuenta el país de exportación o de consignación de las mercancías; las discrepancias derivadas de las distintas formas de valorar las operaciones, esto es, la inclusión o exclusión del costo del transporte en el registro del valor de las transacciones de determinadas mercancías; las diferencias que surgían al registrarse las mismas operaciones comerciales en diferentes meses del año entre ambos socios comerciales y, por último, los errores de carácter operativo, imputados a la captura de los datos en los puertos aduanales, los cuales inciden en la clasificación de las mercancías y hasta en el valor de las mismas.

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, el programa de intercambio de datos en materia de comercio de bienes se inició hace poco más de quince años, teniendo entre sus propósitos fundamentales eliminar la subcobertura de las exportaciones derivada del comercio que se realiza a través de los socios comerciales que intervienen como intermediarios. Este problema se hace visible en mayor medida en Canadá por ser el país que en los últimos años ha experimentado una creciente integración con Estados Unidos a través de las operaciones realizadas por las empresas multinacionales establecidas en ambos países.¹⁶

Otro de los objetivos del intercambio de información es evitar la duplicidad de los esfuerzos de las entidades que la generan. Se calcula que, en la actualidad, 80 por ciento de los datos utilizados en la elaboración de las estadísticas del comercio de bienes de Estados Unidos y Canadá provienen de este intercambio de cifras; no obstante, no se ha planteado el objetivo de alcanzar una sustitución completa de los datos, lo que además sería difícil de lograr si se toma en cuenta el problema que representa la confidencialidad de las fuentes primarias de información que impiden el intercambio total.

A pesar de los esfuerzos realizados por las entidades generadoras de la información, aún persisten diferencias que no han podido resolverse; una de éstas —y

¹⁶ Estudios realizados por Statistics Canada permitieron conocer que un importante número de empresas distribuyen sus productos a través de Estados Unidos, y al país de destino final sólo se le identifica cuando realiza las exportaciones desde su territorio. Por ello, el comercio hecho a través de países intermediarios puede inducir a subestimar las cifras o bien a la doble contabilidad.

tal vez la más importante— se refiere a la identificación de las mercancías en tránsito. Aun cuando Estados Unidos, en sus definiciones aplicadas en la elaboración de las estadísticas, distingue entre las denominadas importaciones generales y las importaciones para el consumo,¹⁷ con la eliminación de los aranceles y de los controles comerciales hacia Canadá ha llegado a ser sumamente difícil para Estados Unidos determinar el monto de los bienes que realmente se destinarán al consumo interno de las que posteriormente serán reexportadas.¹⁸ Con estas nuevas prácticas comerciales, una gran cantidad de compañías comercializadoras ya no utilizan los procedimientos tradicionales en sus operaciones, los que permitirían distinguir entre las importaciones de los bienes que podrían ser reexportados de los que permanecerían indefinidamente en el país.¹⁹

Para Canadá, el comercio en tránsito también representa un problema en las estadísticas de su comercio con las de Estados Unidos, dificultad que se incrementa mientras más países se involucran en las operaciones de comercio y más distantes se encuentran los socios comerciales. El comercio indirecto reduce la calidad de los datos de comercio al exteriorizarse problemas de subcobertura de las exportaciones. En opinión del Departamento de Comercio de Estados Unidos, la solución a este problema requeriría de medidas de carácter legal que permitieran la regulación de este tipo de operaciones, medidas que más que mejorar la calidad de los datos tan sólo los reducirían.²⁰

En el mismo contexto del problema que se presenta en Estados Unidos, los movimientos de mercancías a través de Canadá que tienen como destino final otros países también presentan problemas de subcobertura en las estadísticas de las exportaciones destinadas a Estados Unidos: con el programa de intercambio de datos entre ambos países no es obligatorio manifestar los embarques de mercancías estadounidenses que tienen como destino final a Canadá, dado que los datos correspondientes se encuentran registrados en el Programa de Intercambio de Datos (U.S.-Canada Data Exchange), sin embargo, esta declaración sí se requiere en el caso de los bienes que cruzan la frontera canadiense para ser embarcados a otro país. En esta situación se dan casos en que las empresas podrían dejar de cumplir con las solicitudes de importaciones o exportaciones, ya sea porque consideren que no es necesario presentar alguna declaración en virtud de que

¹⁷ En la definición de importaciones generales, Estados Unidos incluye a las mercancías que se destinan a las denominadas zonas de comercio (U.S. Foreign Trade Zones), así como las que serán almacenadas. En cambio, las importaciones para el consumo, se introducen con la finalidad de conducirlas a los canales de consumo.

¹⁸ Las reexportaciones son los bienes de origen extranjero introducidos al país, que posteriormente se exportan en las mismas condiciones en que fueron importados, es decir, que no han sufrido cambio alguno hasta el momento en que fueron exportados.

¹⁹ Steven Mozes y Diane Oberg, "U.S.-Canada Data Exchange 1990-2001", en <<http://www.census.gov/foreigntrade/aip/uscanada.pdf>>, consultada en febrero de 2004.

²⁰ *Ibid.*

en la mayoría de sus operaciones no lo hacen, o porque no se les obligue a hacerlo, o bien por la falta de una infraestructura adecuada para detectar todas las operaciones comerciales que ameritan ser declaradas.²¹

Otro rubro importante de ajuste en las estadísticas de comercio de los dos países es la forma en que se valoran las importaciones estadounidenses de gas natural de Canadá, pues a éstas se debe agregar el costo del transporte terrestre para hacerlas compatibles con los datos de los registros canadienses por este concepto. Además, persisten diferencias derivadas de los distintos periodos en que son registradas las operaciones de comercio en cada uno de los países.²²

Conciliación de cifras de comercio entre Estados Unidos y México. Con la colaboración del U.S. Customs Service y el Foreign Trade Division of the U.S. Bureau of the Census, la International Trade Division de Statistics Canada; y el grupo de trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior integrado por la Secretaría de Hacienda, el Banco de México, la Secretaría de Economía y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a fines de los noventa se realizaron dos estudios para identificar las diferencias en las cifras de comercio en los periodos correspondientes a 1996-1997 y 1998-1999. En el primer trabajo de conciliación de datos, las discrepancias entre las estadísticas se debieron a la cobertura geográfica, la atribución de país socio, las operaciones de comercio no registradas y las transacciones de menor valor.

Las diferencias de cobertura geográfica radican en que Estados Unidos incluía en sus estadísticas de comercio las operaciones llevadas a cabo por Puerto Rico y las Islas Vírgenes norteamericanas, en tanto que los registros de México consideraban sólo las correspondientes a los 52 estados de la Unión Americana. En cuanto al desacuerdo surgido por la atribución de país de origen, sucedía que las solicitudes de importación mexicanas únicamente registraban un solo país de origen, pero cuando las transacciones involucraban a más de uno —caso común en las operaciones de las maquiladoras y ensambladoras—, el valor de las operaciones de comercio se adjudicaba al país que aparecía con el mayor valor de las mercancías con respecto al total, imputándose de manera errónea en la mayoría de los casos a las operaciones de comercio con Estados Unidos.

Desde el punto de vista de las estadísticas de Estados Unidos, el problema que se presentó era que no todas las empresas estaban remitiendo la documentación

²¹ Bureau of the Census, Foreign Trade Division, "U.S. Merchandise Trade Statistics: A Quality Profile 2002", 2002, en <<http://www.census.gov/foreign-trade/aip/quality-profile01142003.pdf>>, consultada en abril de 2004.

²² En la publicación de los resultados anuales de la conciliación de cifras, el Departamento de Comercio de Estados Unidos destaca que no se tiene el objetivo de realizar cambios sustanciales en las metodologías y definiciones que adoptan los dos países, por lo que no se va más allá de la conciliación de las cifras. Patricia Abaroa, Edward Dossier y Denis Caron, "Reconciliation of the U.S.-Canadian Current Account, 2001 and 2002", U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business* 83, no. 11 (noviembre de 2003): 72-84.

que se les solicitaba, especialmente de las compañías que exportan fuera de las denominadas zonas de comercio, lo cual dificultó conocer con precisión los montos comerciados. Otra fuente de discrepancia son las operaciones de menor valor, es decir, las transacciones inferiores a 2 500 dólares, que no se registran en las cuentas de Estados Unidos, mientras que en las estadísticas de comercio de México sí se contabilizan.²³

Los trabajos del segundo ejercicio de compatibilización de datos volvieron a arrojar los mismos resultados en las diferencias que se presentaban en el primero, por lo que continuaron las incompatibilidades respecto a la cobertura geográfica, aunque el monto de las diferencias fue menor. En lo que toca a la atribución de país socio, las solicitudes de pedimento de México permitían hasta ese momento registrar sólo un país de origen de las importaciones; sin embargo, a raíz de los primeros trabajos, a partir de mayo de 2001, se introdujo una nueva solicitud que permitió informar sobre más de un país de origen. Sin embargo, continuaron registrándose diferencias en las estadísticas, causadas por las solicitudes de las exportaciones de Estados Unidos que no se declaran, lo mismo que las atribuidas a las denominadas transacciones de menor valor. No obstante, para el Departamento de Comercio los porcentajes de las discrepancias fueron menores respecto a los obtenidos en el primer trabajo.²⁴

Comparación de datos de comercio entre México y Canadá. En los dos periodos de los ejercicios de conciliación de datos se encontró que la principal fuente de las diferencias en las cifras de comercio de Canadá con México se debía al comercio indirecto. Los estudios realizados concluyeron que las solicitudes de exportación e importación con frecuencia se refieren al país intermediario, más que al de destino final; es decir, los bienes canadienses embarcados a México a través de Estados Unidos pueden identificarse como exportaciones a este último país en las estadísticas de Canadá; en cambio, en las estadísticas mexicanas, estas mismas operaciones se contabilizan como originarias de Canadá, por lo que la fuente más confiable para esto son los registros de México. Otro factor de discordan-

²³ Kathleen Puzzilla, "Merchandise Trade Reconciliation United States-Canada 1998-1999", en <<http://www.census.gov/foreign-trade/aip/recon9899.pdf>>, 2001, 1-10, consultada en agosto de 2004.

²⁴ La reducción de las diferencias se debió a la introducción de cambios en las solicitudes de las operaciones de comercio que se hicieron tomando como punto de partida los trabajos de campo llevados a cabo por el grupo de trabajo de México, el cual aplicó encuestas a las empresas maquiladoras localizadas en este país a fin de obtener cálculos estimados de las importaciones que en realidad eran originarias de otros países. Adicionalmente se realizaron visitas a las aduanas de Long Beach, San Diego y Tijuana, lo mismo que a los representantes de algunas maquiladoras. Estas actividades permitieron explicar cerca de la mitad de las diferencias encontradas en el primer ejercicio de conciliación de datos. Puzzilla, "Merchandise Trade Reconciliation...".

cia entre las estadísticas de estos países radica en los periodos cuando se registran las operaciones de exportación e importación al contabilizar Canadá los montos en un periodo diferente al que lo hace México.

Los trabajos de conciliación de información y el intercambio de cifras entre Estados Unidos y Canadá han permitido conocer las diferencias que existen en la difusión de los datos de comercio. Muchas de ellas no son fáciles de superar, como ya lo han manifestado los encargados de realizar los trabajos de conciliación; en todo caso, su labor se reduce a difundir los ajustes que deben aplicarse para hacer las cifras lo más homogéneas posible; en Estados Unidos, esto se hace por medio del *Survey of Current Business* cuya periodicidad es anual.²⁵ Los ejercicios de conciliación de cifras de comercio de los tres países se pueden consultar en el sitio de Internet del Departamento de Comercio de Estados Unidos y una versión preliminar en el sitio del INEGI, en México.

Aun cuando en el caso específico de las operaciones de comercio intermedio y de las transacciones de menor valor se aplican criterios obsoletos para elaborar las estadísticas, ya que no toman en cuenta los últimos cambios ocurridos en los patrones del comercio que se practica entre los países, en ningún momento se ha contemplado la posibilidad de realizar ajustes sustanciales en la aplicación de los conceptos o bien de carácter metodológico, en vista de que estos cambios requerirían, como ya se mencionó, ajustes tendientes a regular las transacciones comerciales con carácter legal, los cuales, muy probablemente, los países no estarían dispuestos a aplicar.

En cambio, es importante tener presente, con fines de análisis de los datos, que es muy factible que no se estén comparando cifras homogéneas, y en la medida de lo posible se debe tratar de hacerlas lo más compatibles entre sí, en el caso de que se pretendan realizar estudios sobre la evolución del comercio en los tres países. Por todo esto, creemos que es valioso conocer además de los conceptos, la forma de presentación de los datos que con carácter oficial hace cada uno de los países, desde el momento en que estos datos son la referencia obligada en las comparaciones internacionales.

Aspectos operativos. En la publicación de los resultados obtenidos de la conciliación de los datos de comercio de Estados Unidos-Canadá-México, el Departamento de Comercio de Estados Unidos destaca los aspectos positivos obtenidos de los trabajos. Uno de ellos consistió en la promoción más activa del llenado electrónico de los registros de las solicitudes de las operaciones de importación o exportación que tienen lugar en Estados Unidos y Canadá, con la finalidad de recabar la información de manera más completa y precisa a través de este medio.

La comparación de datos llevada a cabo por Estados Unidos y Canadá motivó que se diera un mayor énfasis a la capacitación del personal aduanero en los puer-

²⁵ U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business* (Washington, D.C., 1992, 1998, 2003).

tos y en las denominadas zonas de comercio de ambos países, con el fin de aumentar la cobertura del registro de las operaciones, además de hacer más precisa la información. En cuanto a las repercusiones en las estadísticas de comercio mexicanas, estas actividades fueron fundamentales para que se diseñara un nuevo sistema aduanal, tendiente a mejorar el registro de los países de origen y destino de las mercancías; por ello, a partir del 2001, en las solicitudes aduanales se permite informar sobre más de un país de origen, como se mencionó en párrafos anteriores.

Publicación de las cifras de comercio de bienes. Además de conocer las diferencias existentes en la elaboración de las estadísticas de comercio de las naciones que suscribieron el tratado comercial, también es importante tener en cuenta las características y el nivel de desagregación con el cual se dan a conocer las cifras en cada uno de los países. Al respecto, deberá considerarse que la forma en que se difundan éstas dependerá directamente del grado de detalle con que se capten los datos y, por supuesto, de los recursos con que cuenten las entidades responsables de elaborar la información, lo que se hace evidente en el caso de las estadísticas de México, sobre todo cuando se comparan con las de Estados Unidos y Canadá. Estos dos países divulgan sus cifras de comercio de mercancías bajo dos conceptos: Estados Unidos emplea el de base censal (*census basis*) y el de balanza de pagos (*balance of payments*, BOP), mientras que Canadá aplica el denominado aduanero (*customs*) y también el BOP. Las estadísticas bajo el concepto de censo o de aduanas muestran el movimiento físico de los bienes sobre los que se informa en las solicitudes aduaneras, tienen la ventaja de ser más concisas cuando se trata de las estadísticas de las importaciones, aunque conviene aclarar que en los casos en que no se precisa el país de destino y sólo se identifica el país comprador (como sucede con frecuencia en el comercio intermedio) no puede saberse el país de destino final. Esto es importante, debido a que, en ambos países, la difusión de las estadísticas al nivel de nación y de fracción arancelaria se hace sobre esta base; además, conviene destacar que en la metodología empleada en las estadísticas de Estados Unidos se excluyen las operaciones llevadas a cabo entre este país y sus territorios, y lo mismo sucede con las transacciones llevadas a cabo con sus instalaciones militares y diplomáticas.²⁶

Las estadísticas realizadas con el concepto de balanza de pagos tratan de englobar todas las operaciones de comercio de bienes que llevan a cabo los residentes y no residentes de un país. Se basa en la idea del flujo del dinero, es decir, contabiliza las transacciones comerciales llevadas a cabo por los países en un lapso determinado. La elaboración de las estadísticas con este criterio requiere hacer algunos ajustes a los datos, pasando del concepto de censo al de aduanero, con el fin de volverlos afines a los lineamientos establecidos en las cuentas naciona-

²⁶ U.S. Census Bureau, *Foreign Trade Statistics, Information on Goods and Services*, en <<http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/explain.pdf>>, consultada en septiembre de 2004.

les de cada uno de los países; por ello, la utilización más generalizada se identifica con los indicadores de tipo macroeconómico. Estos cambios se realizan con el fin de incorporar las modificaciones que han tenido lugar en la propiedad, sin que los bienes traspasen el territorio; están encaminados a eliminar la duplicidad de las transacciones que han sido registradas en otros rubros y, además, agregan las que habían sido omitidas en las estadísticas bajo los conceptos de censo o aduanero, según fuera el caso.

Las estadísticas de comercio de bienes realizadas en México, en cambio, no hacen la distinción estricta entre los datos de las aduanas y la definición de la balanza de pagos, como lo hacen los otros socios comerciales. En la revisión de las publicaciones, sólo se identifica la forma en que valúan las operaciones comerciales, es decir, las que contabilizan el costo seguro y flete (CIF) y las denominadas libre a bordo (FOB).

Adicionalmente a los ajustes a las cifras de los registros aduanales, cada uno de los países practica otros ajustes acordes con las características de los datos primarios de cada uno de ellos. Así, en el caso de las exportaciones de Estados Unidos, las modificaciones se refieren más específicamente a la venta de contratos militares, rubro que se reubica en el renglón de servicios. Mas, los tres países coinciden en corregir los montos de las transacciones que involucran las operaciones de oro no monetario, la reparación de bienes, y en particular las cifras de las exportaciones de electricidad que tienen lugar entre Estados Unidos y México. Respecto a las modificaciones que deben hacerse a los datos de las importaciones en Estados Unidos y Canadá, sobre las cifras de los conceptos censo o aduanero, están el transporte terrestre y la transferencia de algunas operaciones que eran incluidas en el comercio de bienes en los registros aduaneros y en realidad pertenecen al renglón de servicios.

El U.S. Census Bureau y la United States International Trade Commission (USITC) son las entidades encargadas de publicar las estadísticas de comercio en Estados Unidos; por ello, éstas son las fuentes que revisamos con mayor detalle en la forma de presentación de los datos.²⁷ El primero clasifica las exportaciones a través del Código Schedule B, en tanto que el segundo establece el código de clasificación de las importaciones con base en el *Harmonized Trade System*; ambos asignan seis dígitos en las categorías generales, los cuales se extienden hasta los diez dígitos. El sistema armonizado se modifica constantemente, con el fin de que se apegue a las especificaciones de las mercancías comerciadas. Al respecto, la USITC argumenta que uno de los motivos para realizar ajustes a este sistema ha sido el TLCAN, ya que, aun cuando las tasas arancelarias descendieron, el nivel de

²⁷ U.S. Census Bureau, *Foreign Trade Statistics*, en <<http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/index.html>>; U.S. Trade Balance, by Partner Country 2003 in Descending Order of Trade Turnover, en <<http://dataweb.usitc.gov/scripts/>>; United States International Trade Commission, *Interactive Tariff and Trade Data Web* en <<http://dataweb.usitc.gov/bea/di/htm>>, consultadas en julio de 2004.

complejidad y el número de disposiciones se incrementaron, para captar adecuadamente las operaciones.²⁸

Estados Unidos es el país que publica las cifras de comercio de bienes con un mayor número de clasificaciones, la mayoría de las veces con el concepto de censo. La publicación de datos de las importaciones, sobre todo en medios electrónicos, permitió señalar entre las más importantes a las que identifican a los bienes con el sistema armonizado, la de transacciones de vehículos automotores y sus partes. Las cifras de comercio por ramas industriales se publican con los sistemas de clasificación North American Industry Classification System (NAICS), la Standard International Trade Classification (SITC), de Uso Final (End Use) y la denominada Advanced Technological Products. Todas ellas son tabuladas por países y adicionalmente presentan la información del total de exportaciones e importaciones por áreas y países seleccionados. Además de las importaciones para el consumo (U.S. Imports for Consumption) de áreas y países seleccionados. Sin embargo, en ninguna de las presentaciones aparecen los datos concernientes a las reimportaciones, a pesar de que en la metodología correspondiente en la parte de las definiciones se hace referencia a la distinción de las compras del exterior destinadas al consumo y las que se consignan a las zonas de comercio (*foreign trade zones*).

Los datos de exportaciones de Estados Unidos se divulgan con el mismo nivel de desagregación que las importaciones, sólo que en el caso de las exportaciones para el consumo por áreas y países seleccionados, se separan, en un renglón adicional, las reexportaciones. Es importante destacar que, aun cuando este rubro representa aproximadamente el 10 por ciento de las exportaciones totales del país (dato significativo si se toma en cuenta el importante volumen de comercio que opera Estados Unidos), no es posible identificar los montos para cada uno de los países con los que comercia. En la publicación de las cifras dadas a conocer por el Census Bureau y la USITC, la desagregación del comercio por tipo de industrias bajo el concepto de balanza de pagos no se encuentra disponible; en cambio, el Bureau of Economic Analysis, la fuente que difunde las cifras macroeconómicas de Estados Unidos, informa periódicamente en el *Survey of Current Business* el monto de las exportaciones e importaciones de bienes bajo el concepto de balanza de pagos por áreas y principales países, incluido México.

La presentación de los datos de comercio de mercancías de Canadá no es tan diversa en su clasificación como la de Estados Unidos; sin embargo, existe un aspecto importante que conviene destacar: la publicación de las exportaciones desglosadas por fracción arancelaria y países separa las exportaciones para el con-

²⁸ El acelerado crecimiento de los volúmenes de importaciones, así como de las compañías que buscan introducirse en el comercio internacional, facilitado por el uso de la Internet, han contribuido a aumentar los problemas que ya existían para alcanzar acuerdos en la clasificación de los productos. United States International Trade Commission, "Simplification of the Harmonized Tariff Schedule of the U.S. Report and Appendices A and B", junio 2000, en <<http://usitc.gov/pub/reports/studies/pub3318/simprrpt.pdf>>, 5-6, consultada en noviembre de 2004.

sumo nacional y las reexportaciones con el concepto aduanero, lo que no hace Estados Unidos con esta desagregación. Además, en cuanto a las importaciones difundidas por fracción arancelaria y país se identifican las correspondientes a Canadá mismo, lo que en todo caso podría interpretarse como que se refieren a las reimportaciones.

Adicionalmente, a nivel de totales para cada país, Statistics Canada divulga los datos de las importaciones por país de origen y además, en otros cuadros estadísticos, establece la comparación de las importaciones por país de origen y país de consignación de las exportaciones detalladas por región geográfica y países. Sin embargo, Statistics Canada en su metodología explica que, a partir de 1988, todos los datos con base en los registros de las aduanas se atribuyen al país de origen más que al país de consignación de las exportaciones y, por ello, el impacto de este cambio puede ser significativo para algunos países en las series estadísticas largas.²⁹

La clasificación empleada para publicar los datos de comercio se basa en el Harmonized Commodity Description and Coding System de seis dígitos que se extiende a diez dígitos para captar las importaciones. En las exportaciones, los códigos se amplían a ocho dígitos desde 1998 y sólo en el caso de que no existan coincidencias en la descripción de los productos se dejan en los seis dígitos internacionales.

Statistics Canada, al igual que el Departamento de Comercio de Estados Unidos, introdujo algunos cambios a principios de 1996 que contemplan la introducción de nuevas fracciones arancelarias, las cuales presentan mayores niveles de desagregación en la especificación de los productos y, en cambio, las que captaban información escasa desaparecen. Entre los productos que han sufrido cambios, destacan los minerales no metálicos, los productos químicos orgánicos, los rollos de película, los productos de acero; además, las fracciones que incluían las reparaciones son modificadas para separar el rubro de las estadísticas de reparaciones en una nueva fracción. Adicionalmente, las estadísticas de Statistics Canada permiten identificar las importaciones sujetas a impuestos y las libres de impuestos, detalladas por país y fracción arancelaria.

Las cifras de comercio con el concepto de balanza de pagos de Canadá se enfocan más propiamente en la estructura de las cuentas nacionales; en las estadísticas consultadas sólo fue posible ubicarlas para los socios comerciales más importantes de Canadá. Por ello, de los tres países que suscribieron el TLCAN sólo aparecen los montos de las exportaciones e importaciones de Estados Unidos dentro de las cifras de la publicación *Canada's Balance of International Payments*. Al igual que en el caso de las importaciones, el total de exportaciones con el concepto BOP sólo permite identificar las operaciones comerciales de Canadá con sus socios comerciales más importantes en lo que respecta a la publicación de las cifras clasificadas por el tipo de actividades industriales. A través del servicio Trade

²⁹ Statistics Canada, *Exports Merchandise...*, 2001.

Data Online, a cargo del Departamento de Comercio de Estados Unidos y Statistics Canada³⁰ es posible consultar la información correspondiente a la clasificación industrial NAICS desagregada a cinco dígitos de cada uno de los países con los siguientes rubros: consumo nacional aparente, embarques manufactureros, exportaciones totales, reexportaciones y las importaciones especificadas por país. Adicionalmente, se tiene acceso a los datos del comercio por producto clasificado por fracción arancelaria y país, de las exportaciones totales y reexportaciones, estas últimas en el caso de Canadá.

Como ya se hizo mención en párrafos anteriores, en los últimos años, se han introducido algunos cambios a las estadísticas de comercio que elabora México, que abarcan desde la forma de captación de las operaciones comerciales en las solicitudes correspondientes hasta la publicación de las cifras de exportaciones e importaciones. Uno de los cambios más importantes consistió en diferenciar las operaciones definitivas de las temporales; otra de las correcciones fue introducir cambios en las solicitudes para registrar dos o más países de origen, y por otra parte, el criterio de país de origen que se aplica cuando son dos o más los países que intervienen en las operaciones de comercio es el de adjudicarlo al país en el que ocurrió la transformación sustancial.

A partir de abril de 2002, la clasificación de las operaciones de comercio se realiza con base en la nueva tarifa del impuesto general de importación y exportación del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías, clasificación que introduce cambios, sobre todo en las operaciones de exportación al crearse nuevas fracciones arancelarias al nivel de ocho dígitos, además de las modificaciones propiciadas por la aparición de nuevas descripciones de los bienes comerciados; adicionalmente, se introdujo la sección XXII que comprende las operaciones especiales, es decir, las transacciones que se llevan a cabo en el Programa de Promoción Sectorial, así como la sección XXIII que contiene las operaciones no clasificadas dentro de las demás cuotas arancelarias y las operaciones con montos inferiores a mil dólares.³¹

Las estadísticas de México no publican cifras con el concepto de BOP; su fuente directa son los registros de la entrada o salida de mercancías que se llevan a cabo en las aduanas a través del Sistema Automatizado Aduanero Integral, los cuales se complementan con otros registros especiales que corresponden a las exportaciones de petróleo crudo, motores, vehículos y la importación de material de ensamble para la industria automotriz; en el caso de las exportaciones, se completan con registros de productos agropecuarios y pesqueros, y se aplica la revaluación

³⁰ Statistics Canada. *Trade Data Online* en <http://strategis.gc.ca/sc_mrkti/tdst/engdoc/tr_prod>, consultada en septiembre de 2004.

³¹ INEGI, Dirección General de Estadística, Dirección de Estadísticas Económicas, "Síntesis metodológica de las estadísticas de comercio exterior de México", en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/español/metodologias/abc/registros/economicas/sm_ecem.pdf>, consultada en febrero de 2004.

de las cifras cuando los valores de los productos no corresponden a las cotizaciones del mercado internacional.

En la metodología de las estadísticas de comercio exterior, el INEGI define las importaciones definitivas como las mercancías introducidas para ser consumidas o para permanecer en el país por un tiempo ilimitado, mientras que en las de carácter temporal agrupa todas las que permanecerán por tiempo limitado, es decir, que posteriormente retornarán al extranjero o al país de origen, ya sea en el mismo estado o transformadas. Esta modalidad de importaciones está integrada por tres clases de operaciones: 1) la importación temporal y el retorno al extranjero o país de origen de las mercancías en el mismo estado, sin que hayan sido transformadas, reparadas o sufrido alguna modificación; 2) las importaciones temporales para transformación realizadas por las empresas bajo el Programa de Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de exportación o con un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (Pitex); 3) la importación temporal por medio de cuentas aduaneras, que consiste en realizar una importación con el depósito previo del monto de las contribuciones posibles en una institución bancaria o casa de bolsa y su posterior reembolso cuando la mercancía retorna al extranjero.

En México, son diversas las entidades que publican información sobre el comercio; sin embargo, dos la presentan de forma más amplia al desagregarla por fracción arancelaria y país: el Banco de Comercio Exterior, a través de la base de datos SIC-M,³² distingue las operaciones de importación desagregadas en definitivas, temporales y las de maquila; y el *Anuario de Comercio Exterior*, que divulga el INEGI,³³ separa las operaciones realizadas por las maquiladoras. Ambas fuentes de información adoptaban el concepto CIF, pero en años recientes, las cifras se unificaron con el concepto FOB, así como las del Banco de México, el INEGI (en la publicación de las cifras agregadas) y la Secretaría de Economía. Además, cabe señalar que los cambios en las fracciones arancelarias, introducidos en abril del 2002, no permiten una comparación plena de las cifras con años anteriores.

Las exportaciones de las mercancías son valuadas en términos FOB, en todas las presentaciones de la información, es decir, por fracción arancelaria y por países, por clasificación industrial y exportaciones totales por países. En la publicación de las cifras por país y por fracción arancelaria, el INEGI³⁴ sólo separa las operaciones realizadas por las maquiladoras; en cambio, la base de datos SIC-M detalla las cifras al distinguir las exportaciones definitivas, las temporales y las de maquila.

Otro asunto importante de las cifras de exportaciones es que antes de 2001 se establecía el criterio de país comprador y, desde ese año, en la atribución de país

³² Bancomext, "Sistema de información comercial de México", SIC-M, base de datos en línea, 2002.

³³ INEGI, *Anuario estadístico de comercio exterior de los Estados Unidos Mexicanos, importaciones 2003 en miles de dólares*, en <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/catalogo/default.asp>, consultada en abril de 2004.

³⁴ *Ibid.*

se emplea el de país de destino de las exportaciones. También resulta fundamental destacar que las diferencias en la definición de cobertura geográfica que existían con Estados Unidos desaparecen al publicarse por separado y en forma agregada las operaciones de comercio de ese país, es decir, los 52 estados, Puerto Rico y las Islas Vírgenes, de tal forma que puede homogeneizarse con las estadísticas de Canadá y Estados Unidos. La clasificación por actividad económica de las exportaciones e importaciones se basa en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de la Organización de las Naciones Unidas.

Las estadísticas de inversión extranjera directa

A pesar de que se tiene la impresión de que el comportamiento de las inversiones extranjeras obedece tanto a razones económicas como estratégicas, no siempre se pone el mismo énfasis en la captación y difusión de los datos de este tipo de inversiones. En el caso de las estadísticas de inversiones, se repite la misma situación que, en las correspondientes al comercio (respecto a la captación de la información y su difusión), con una clara desventaja para México. De igual forma que en el comercio de bienes, Estados Unidos y Canadá realizan desde hace algunos años trabajos de compatibilización de los datos de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en los que se contemplan las cifras de inversión directa. Por esto, en la primera parte de este apartado se hablará brevemente sobre las inconsistencias encontradas por quienes realizaron los trabajos de conciliación de información de ambos países.

La segunda parte del apartado está encaminada a resaltar las principales características en cuanto a los conceptos, definiciones y el acopio de la información empleada en el diseño de los datos estadísticos, sobre todo en materia de estadísticas de inversión directa por ser las que se encuentran disponibles en las metodologías que los tres países informan al FMI, debido a que el documento que publica este organismo fue el que tomamos como referencia, complementado con información adicional publicada de manera individual por las entidades generadoras de esta información. La última parte está orientada a resaltar los aspectos más importantes de la forma en que se dan a conocer los datos estadísticos a los usuarios en general.

Conciliación de datos de inversión directa Estados Unidos-Canadá. Lo mismo que en el tema del comercio, Estados Unidos y Canadá llevan a cabo un programa anual de conciliación de datos en materia de inversión directa, por lo que ambos países realizan revisiones metodológicas y estadísticas de sus cifras con la finalidad de reducir, en la medida de lo posible, las diferencias detectadas.³⁵

³⁵ Di Lullo y Laliberté, "Reconciliation...", 32-45.

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que las discrepancias metodológicas se deben a las definiciones aplicadas, pero sobre todo las divergencias se atribuyen a: *a)* las fuentes directas, *b)* las técnicas de estimación de los datos, y *c)* las prácticas contables empleadas en cada país. Los desacuerdos en las definiciones se centran en la definición de la inversión, la manera en que se captan las inversiones, es decir, sobre una base bruta o libre de impuestos. Otros puntos de desacuerdo son los problemas que se presentan en la asignación del país al que se adjudicarán las inversiones cuando la información con que se cuenta es incompleta, así como el carácter preliminar de no pocos de los datos, sobre todo los correspondientes a los periodos más recientes, además de la utilización de los datos muestrales para cubrir la información faltante de las empresas en el periodo de referencia.

Los trabajos de compatibilización también han dejado ver que la confidencialidad de las fuentes primarias de datos representa un problema, dado que las entidades encargadas de recopilar la información (atendiendo a la ley de confidencialidad), están impedidas de practicar el intercambio de datos, especialmente cuando una sola o unas cuantas empresas son las que proporcionan la información. Las diferencias que se presentan en los ajustes por valuación, en el momento de integrar las cuentas nacionales e internacionales de cada país es otro elemento que contribuye a las discrepancias en las estadísticas de inversiones directas.³⁶ La revisión de las metodologías y de los trabajos de conciliación permite afirmar que se percibe un mayor interés en la comparación de las cifras de la inversión extranjera de portafolio entre los dos países, comparado con la atención que se presta a los datos de la inversión extranjera directa, no sólo de Estados Unidos con Canadá sino de Estados Unidos con los principales países desarrollados.

Conceptos y metodologías aplicados en la construcción de las estadísticas de inversión directa de Estados Unidos, Canadá y México. Aunque las entidades encargadas de elaborar las estadísticas de inversión extranjera manifiestan en sus metodologías que toman como referencia básica para la elaboración y publicación de sus estadísticas las normas internacionales en materia de balanza de pagos, es decir, la quinta edición del manual del FMI,³⁷ y que la clasificación industrial se basa en el UN Standard Industrial Classification System of All Economic Activities (ISIC), persisten amplias diferencias derivadas, sobre todo, de la forma como se capta la información, tanto la directa como la de carácter secundario.

³⁶ Anthony Di Lullo y Hugh Henderson, "Reconciliation of the U.S.-Canadian Current Account, 1999 and 2000"; U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business* 81, no. 11, noviembre de 2001, 34-48.

³⁷ International Monetary Fund, *Balance of Payments Manual*, 5ª ed., en <<http://www.imf.org/external/np/sta/bop/bopman.pdf>>, consultada en diciembre de 2004.

Adicionalmente, la factibilidad de allegarse la información lo más completa posible depende del grado de obligatoriedad que puedan ejercer los gobiernos sobre las empresas para que declaren toda la información que les soliciten. También se presenta el problema de la confidencialidad de las cifras a la que deben comprometerse las entidades encargadas de difundir los datos, lo cual representa un gran obstáculo sobre todo en la publicación de las cifras por país y por industria, especialmente en el caso de que sea una sola o unas cuantas empresas las que deben proporcionar la información solicitada.

En la revisión de las metodologías empleadas por cada uno de los países, se encontraron diferencias significativas en la construcción de las estadísticas de la inversión directa. Las empresas con inversión extranjera de Estados Unidos proporcionan su información trimestralmente, mismas que representan aproximadamente el 95 por ciento del universo y el porcentaje restante se calcula por medio de los informes de la prensa especializada y los registros de otras fuentes; por ello, los estados contables que publican las compañías en los diarios se utilizan para confrontar los datos informados por las empresas. Además, cada cinco años se aplican encuestas de tipo censal a las compañías, con el fin de cubrir la totalidad de las empresas con inversión extranjera; ahí se recopilan datos sobre la inversión directa y las características financieras y operacionales de las empresas, y se conserva un directorio de las compañías que operan con inversión directa, el cual se actualiza con la información de las corporaciones que aparece en la prensa financiera.³⁸

De los tres países, Canadá es el país que cuenta con una mayor diversidad de fuentes de información en la construcción de las estadísticas de inversión; trimestralmente solicita información a las empresas con inversión extranjera y la complementa con otros métodos de recopilación que consisten en el monitoreo de los datos publicados en los periódicos, la información proporcionada por las autoridades encargadas de los controles cambiarios y de las facultadas para otorgar las aprobaciones de inversión, los datos administrativos que posee Statistics Canada y los derivados de otras fuentes gubernamentales. Las estadísticas de inversión también requieren de un directorio de las empresas con inversión extranjera, el cual se actualiza con datos de las oficinas regionales de Statistics Canada, de las autoridades fiscales, de las asociaciones industriales y de las áreas estadísticas afines. La información de la prensa de carácter financiero y la proporcionada por las agencias crediticias se compila a fin de tener una cobertura amplia de las empresas que aún operan y las que han desaparecido.

La información de México se basa fundamentalmente en los registros administrativos de las solicitudes de aprobación de las inversiones que realizan las empresas; los montos de inversiones obtenidos del Registro Nacional de Inversión Extranjera (RNIE) y de los proyectos autorizados por la Comisión Nacional

³⁸ IMF, Direct Investment Methodology: Latest SIMSDI Metadata: Individual Country Metadata, 2001, en <<http://www.imf.org/external/np/sta/di/country.asp>>, consultada en enero de 2004.

de Inversión Extranjera (CNE). Adicionalmente, como fuente secundaria y con el fin de estimar los datos faltantes, trimestralmente se solicita a las empresas, con carácter obligatorio, información sobre sus estados contables; en este caso, también existe un directorio de las empresas con inversión extranjera, el cual se actualiza con la información proporcionada por las autoridades encargadas de regularlas y de otorgar los permisos de las inversiones extranjeras directas.

En la elaboración de las estadísticas de inversión extranjera, el criterio adoptado para identificar estas operaciones es uno de los aspectos más importantes. Estados Unidos y Canadá toman como referencia el 10 por ciento de la propiedad de un inversionista no residente, sin importar si cuenta con el voto efectivo en el manejo de la empresa; las sociedades en las cuales al inversionista no residente le pertenece menos del 10 por ciento, pero cuenta con el voto efectivo en el manejo de la empresa no son incluidas. Además, no se fija un límite inferior para identificar a las empresas con inversión extranjera. Sin embargo, en la práctica, en sus estadísticas, Estados Unidos excluye a las empresas de propiedad extranjera muy pequeñas —con menos de un millón de dólares en sus activos, ventas o ingreso neto— al considerar que sus operaciones no tienen efectos significativos sobre el total de las inversiones y, por lo tanto, no afectan el comportamiento de las estadísticas de inversión en las series de tiempo largas.

En el caso de México, aun cuando informa al FMI que emplea la norma del 10 por ciento de la propiedad de un inversionista no residente, sin importar si éste cuenta con el voto efectivo en el manejo para ser considerada inversión extranjera, la metodología aplicada por la Dirección General de Inversiones Extranjeras en la construcción de las estadísticas contempla en la realidad a las empresas cuyos propietarios son no residentes con menos del 10 por ciento de la propiedad, pero que cuentan con el voto efectivo en el manejo de la empresa, esto es, en los casos en que tengan representación en el consejo de directores, estén participando en el diseño de las políticas de la empresa, que realicen transacciones materiales entre las sociedades o que compartan personal directivo.³⁹

Otro aspecto relevante de las estadísticas de inversión es la determinación de su distribución geográfica. Los tres países comparten la idea de partir del principio del país deudor-acreedor como lo indican las normas internacionales. Adicionalmente, Estados Unidos publica datos basados en la noción del denominado propietario final (*ultimate business owner*, UBO), por medio del cual se asigna la nacionalidad del capital al propietario que posee el mayor porcentaje de propiedad en la filial estadounidense.

En cuanto a la clasificación de la actividad económica de las inversiones, los tres países aplican el criterio de atribuirlo a la empresa residente, es decir, la industria de las empresas de residencia; además, adoptan como referencia común la ISIC. Es-

³⁹ Secretaría de Economía, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México, octubre-diciembre 2003*, en <<http://www.economia.gob.mx/?P=1175>>, consultada en septiembre de 2004.

tados Unidos desagrega la información en 137 actividades y recientemente clasifica las inversiones con el sistema NAICS. En esta clasificación, las actividades relacionadas con el petróleo no se agrupan en un solo rubro que comprenda todas las actividades vinculadas con esta industria, sino que las inversiones se distribuyen en los diversos grupos industriales de acuerdo con los sectores a los que pertenecen en la difusión de otras variables de la economía estadounidense. Además, a partir del 2002, el BEA de la clasificación NAICS deriva el sistema International Survey Industry (ISI).⁴⁰

La revisión de las metodologías disponibles permitió identificar otros conceptos empleados en la clasificación por tipo de actividad económica de las inversiones realizadas en Estados Unidos: el primer método se basa en la identificación del tipo de filial en este país, es por ello que el código correspondiente se asigna a la industria con el mayor porcentaje de ventas de la filial; la otra forma de clasificación se centra en la noción de acumulación de los flujos de capital entre las filiales de Estados Unidos y de los miembros del grupo de socios extranjeros; esta última es la clasificación de la inversión directa más ampliamente utilizada.⁴¹

Canadá por su parte, clasifica los datos a un nivel de cuatro dígitos de la Canadian Standard Industrial Classification for Companies or Enterprises, mismo que en poco tiempo será reemplazado por la clasificación NAICS. En México, con base en los registros proporcionados por las empresas solicitantes y de las solicitudes presentadas por las maquiladoras, se dan a conocer las cifras de inversiones por tipo de actividad económica a través de la Dirección General de Inversiones Extranjeras, utilizando el catálogo de la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos (CMAP).

Las formas de valorar los montos de las inversiones directas son otro aspecto relevante en la elaboración de las estadísticas. Estados Unidos es quien publica las cifras de manera más diversa, de acuerdo con las características contables de los montos de inversión, como sigue: *a*) el precio histórico (*historical cost*) mide la inversión directa con base en el valor en libros; en la mayoría de los casos, coincide con el precio de adquisición inicial. Este método es el estándar para la contabilidad financiera y, aun cuando su utilidad es limitada, tiene la ventaja de que refleja el valor de las inversiones a través del tiempo; *b*) el precio actual (*current cost*) revalúa la proporción de los pasivos de los derechos de los socios en Estados Unidos sobre los activos tangibles de las filiales mediante un índice de precios apropiado; *c*) el valor de mercado (*market value*) tiene la característica de

⁴⁰ Maria Borga, "Direct Investment Positions for 2002, Country and Industry Detail", U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business* 79, no. 7 (julio de 2003): 22-31.

⁴¹ Alicia Quijano, "A Guide to BEA Statistics in Foreign Direct Investment in the United States", U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, en <<http://www.bea.doc.gov/bea/ARTICLES/INTERNAT/FDINVEST/1990/1290iid.pdf>>, 1990, 29-34, consultada en octubre de 2004.

revaluar los derechos de los activos tangibles e intangibles de los socios de Estados Unidos, empleando índices de precios agregados de otros países. Esta forma de valuación tiende a ser más volátil respecto de las otras formas, debido a la alta volatilidad de los precios en los mercados internacionales.⁴²

Otros aspectos fundamentales del diseño de las estadísticas de inversión extranjera se encuentran en cómo miden los países los ingresos por inversión directa, los ingresos de capital, así como la forma en que se define la reinversión de utilidades y, no menos importante, cómo se aplican las conversiones cambiarias a los montos de inversiones directas, lo cual mencionamos brevemente a continuación. Para calcular el monto de los ingresos por inversión directa, Estados Unidos y México incluyen las deducciones para la depreciación del capital, lo mismo que las provisiones y el pago de impuestos aplicados a las compañías en el país huésped, y excluyen las ganancias de capital realizadas y no realizadas, las pérdidas, la amortización y las ganancias o pérdidas cambiarias. Canadá difiere en el tratamiento dictado por las recomendaciones internacionales al solicitar a las empresas que sólo se apliquen las deducciones para la depreciación del capital a los ingresos. Sin embargo, coincide con Estados Unidos al considerar las pérdidas de las empresas como inversión negativa, en contraste con México, que registra las pérdidas como flujos negativos de capital.

Otro componente de las inversiones extranjeras son los ingresos de capital, es decir, los dividendos y las utilidades distribuidas de las sucursales. La información recopilada por Estados Unidos y Canadá incluye los montos registrados en la fecha en que son pagaderos y los brutos de cualquier deducción de impuestos; México, en cambio, debido sobre todo a la carencia de información, toma como referencia la fecha en que fueron pagados los ingresos de capital brutos de cualquier deducción de impuestos.

En la valoración de los ingresos por concepto de reinversión de utilidades y ganancias no distribuidas en las sucursales, existe acuerdo de los tres países al incluir a las empresas incorporadas y las no incorporadas. Estados Unidos y Canadá registran las operaciones en el periodo cuando fueron obtenidas; México, por no contar con información suficiente, calcula las cifras trimestrales con la mezcla de información del periodo anterior al de referencia y el actual, mientras que los datos anuales se refieren a la información del periodo siguiente respecto al cual fueron devengados.

Por último, en la aplicación de la conversión cambiaria que se usa en las operaciones de inversión directa, Estados Unidos convierte sus operaciones considerando el tipo de cambio que prevalece en el día en que se realizan las transacciones, mientras que la reinversión de utilidades se convierte al tipo de cambio

⁴² Raymond Mataloni, "A Guide to BEA Statistics on U.S. Multinational Companies", U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, en <<http://www.bea.doc.gov/bea/ARTICLES/INTERNAT/USINVEST/1995/0395iid.pdf>>, 38-55, consultada en octubre de 2004.

promedio del periodo en el que fueron registradas. Canadá y México usan el tipo de cambio promedio del periodo al que se refieren las operaciones.

Publicación de las cifras de inversión extranjera directa. De los tres países analizados, Estados Unidos es el que presenta una mayor diversidad en la divulgación de los datos de inversión directa en general y de inversión extranjera directa en particular, especialmente los que se dan a conocer bajo el concepto de posición de inversión internacional (*investment position*), también se distingue por contar con series de tiempo más o menos largas; además, publica los datos a precios corrientes y los denominados a precios de mercado. Tanto este país como Canadá difunden los datos de las inversiones directas en las publicaciones trimestrales de la balanza de pagos y, con un mayor nivel de detalle, a través de la denominada posición de inversión internacional. Estados Unidos divulga las cifras de inversiones extranjeras a través del BEA, y en éstas se capta el valor de las transacciones entre los socios de ese país y sus filiales extranjeras, además del valor acumulado de las inversiones de los socios en sus filiales. El *Canada's Balance of International Payments* publica los datos anual y trimestralmente de manera general; adicionalmente, en las ediciones del *Canada's International Investment Position* se dan a conocer los datos anuales con mayor desagregación. Las cifras de inversión directa de Estados Unidos y Canadá divulgadas bajo el concepto de posición de inversión internacional permiten conocer el monto de las inversiones por concepto de los ingresos de capital, las utilidades reinvertidas y los ingresos por deuda, así como de los flujos financieros de las inversiones integrados por el capital en acciones y otros ingresos de capital. En lo que respecta a México, las cifras de las inversiones extranjeras directas se basan sobre todo en los registros notificados al RNIE.

En Estados Unidos, la principal fuente de información que da a conocer las cifras de inversión extranjera es el BEA,⁴³ ya sea a través de las cifras globales en la balanza de pagos o en la publicación denominada *International Investment Position*. La información sobre inversión extranjera directa con el concepto de posición de inversión internacional es más amplia que la de los otros países. Los rubros que integran la inversión directa, es decir: *a)* el ingreso de capitales, *b)* el capital en acciones, *c)* las deudas entre las compañías, y *d)* las utilidades reinvertidas (desagregadas por país y nueve clases de actividad industrial), son divulgados en este medio, así como un desglose de las actividades manufactureras en siete grupos.

La información que se da a conocer en la publicación arriba mencionada se elabora a partir de la definición basada en el precio histórico, se desagregan por

⁴³ Bureau of Economic Analysis, *International Economic Accounts*, en <<http://www.bea.gov/bea/di/htm>>; Bureau of Economic Accounts, *Foreign Direct Investment in the U.S.; Balance of Payments and Direct Investment Position*, en <<http://www.bea.gov/bea/di/di1bal.htm>>, consultadas en agosto de 2004.

país y nueve clases de actividad con la clasificación NAICS. Incluye también los datos correspondientes a los ingresos por inversiones extranjeras directas, deudas entre compañías, regalías y licencias, otros servicios privados clasificados por país y clase industrial, los datos con la definición de propietario final sobre la base de precio histórico de la posición de la inversión extranjera y los ingresos por país, entre otras. Adicionalmente, el BEA publica la información que permite establecer la comparación de las cifras totales de inversión directa bajo los conceptos de precio histórico, precio actual y valor de mercado. Y a pesar de que el acopio de la información para elaborar las estadísticas de inversión de Canadá es el más completo de los tres países, la información disponible sobre inversión extranjera directa que fue posible consultar no se presenta de manera tan amplia como la de Estados Unidos.

Los montos de inversión extranjera directa se publican de dos formas: por los flujos y los *stocks* de inversiones. Los primeros por lo general se refieren a los datos que se informan en las cuentas de la balanza de pagos con un menor nivel de detalle, por ejemplo, la desagregación de países se encuentra disponible por región geográfica de origen y de manera individual sólo para Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón; la clasificación por sectores de actividad se refiere básicamente a los sectores primario, secundario y terciario. En cambio, en la publicación de Statistics Canada titulada *Canada's International Investment Position* se consiguen los montos de las inversiones extranjeras directas por sectores y clases industriales más desagregadas; lo mismo sucede con la clasificación geográfica de las inversiones, en donde aparece un mayor número de países. La información que contiene el cruce de la información de las inversiones extranjeras directas por industria y región geográfica de nuevo sólo toma en cuenta de forma individual a los principales países con los que opera Canadá, aunque esto realmente no representa un problema al ser publicados los datos por país en la Base de Datos de Inversión Extranjera Directa de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas.

En México son dos las fuentes principales encargadas de publicar las cifras sobre las inversiones extranjeras directas: la Dirección General de Inversiones Extranjeras y el Banco de México. Este último, a través de la cuenta de la balanza de pagos, publica el monto total de las inversiones extranjeras directas y, a partir del 2002, comienza a revelar la denominada posición de inversión internacional,⁴⁴ equivalente a las cuentas de posición de inversión internacional de Estados Unidos y Canadá. Las cifras elaboradas en la Dirección General de Inversiones Extranjeras se presentan desagregadas por país y los nueve sectores de actividad económica, también por país y ramas de actividad desglosadas a seis dígitos. Los datos de las inversiones extranjeras directas realizadas y las notificadas al RNIE, así como las importaciones de activo fijo que realizan las empresas maquiladoras se publi-

⁴⁴ Banxico, *Indicadores económicos y financieros*, en <<http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/FSinfofinanciera.html>>, consultada en agosto de 2004.

can con el cruce de país y áreas económicas seleccionadas; en cambio, los datos de reinversión de utilidades y las cuentas entre las compañías detalladas por país no se divulgan. Es importante destacar que en 1994 México realizó cambios en la metodología de los datos de inversión extranjera directa, basándose en los estándares internacionales para estimar los flujos de inversiones directas; por ello, los montos de las inversiones obtenidos antes de este año no son comparables con los datos posteriores, en virtud de que éstos se referían a los montos notificados al RNIE, sin tomar en cuenta que la aprobación de los proyectos no implicaba su efectiva realización. En contraste, las cifras captadas con la nueva metodología toman en cuenta las inversiones que efectivamente se materializan cada año, la estimación de las que aún no son notificadas al RNIE y el valor de las importaciones de activo fijo realizadas por las empresas maquiladoras con inversión extranjera directa.

Conclusiones

Con los recursos con que cuenta cada una de las entidades encargadas de elaborar los datos estadísticos, el objetivo deberá ser proporcionar estadísticas con el mayor grado de precisión y calidad posible, de tal manera que reflejen la realidad acertadamente y además satisfagan los requerimientos de una amplia variedad de usuarios. Esto resulta importante por las transformaciones surgidas a raíz de la integración de los tres países de América del Norte. Así, la tarea específica de las estadísticas será captar, en la medida de lo posible, los nuevos escenarios. Por ello, los países deberán introducir cambios graduales, con el fin de reflejar de manera más precisa las nuevas formas de operar de las empresas, sobre todo en los aspectos de comercio e inversión que son los temas de este trabajo, sin que estas modificaciones conlleven la pérdida de la especificidad de cada una de las naciones.

Las particularidades de las estadísticas publicadas permiten hacer una serie de observaciones acerca de las diferencias que surgen en la medición de las operaciones de comercio e inversión. Aun cuando se han realizado esfuerzos para acercarse a las definiciones y conceptos que emplean los países en la elaboración de sus estadísticas, en ningún momento los gobiernos han contemplado la intención de introducir cambios sustanciales en las metodologías con el fin de hacerlas homogéneas —lo cual, además, sería demasiado complicado dadas las características de cada una de las economías—, pero sí se podría esperar que los ejercicios de compatibilización de los datos se realizaran con mayor frecuencia y se difundieran más ampliamente, por lo menos en México. Con ello, los usuarios estarían en posibilidad de tomar sus precauciones al llevar a cabo análisis comparativos con esta información. Además, como ya se hizo en el pasado, se tomarían como punto de partida para introducir cambios adicionales en el tratamiento y la difusión de las estadísticas, aunque cabría esperar que las comparaciones continuaran realizándose en función de las estadísticas de Estados Unidos y Canadá, en

vista de la mayor precisión en los conceptos y definiciones aplicada en la elaboración de las estadísticas.

No obstante que los tres países utilizan el sistema armonizado en la clasificación del comercio de bienes, cada uno de ellos efectúa las modificaciones que considera pertinentes, acorde a las características de las operaciones que se llevan a cabo a lo largo del tiempo; por ello, es probable que la comparación pueda establecerse en algunos casos sólo en el nivel de los dígitos que marcan los estándares internacionales (seis dígitos). Adicionalmente, debe tenerse presente que continuamente estarán apareciendo nuevos productos o con un mayor grado de especificaciones, además de nuevas formas de comercializar los productos, lo que hará cada vez más difícil llegar a acuerdos entre los tres países en la clasificación detallada de los bienes. En este sentido, es importante señalar que en Estados Unidos existe la impresión de que la publicación de los datos de comercio bajo una amplia variedad de clasificaciones a la larga puede conducir a la pérdida de confiabilidad, en tanto que siempre existirán diferencias en la interpretación de las clasificaciones y hasta en la forma de procesar la información.

Conocer las operaciones de comercio por país y de los sectores industriales con el mayor nivel de desagregación posible facilitará identificar qué tipo de comercio es el que se benefició con el tratado; además, se podrían identificar los cambios ocurridos en la diversificación de las operaciones de comercio en los tres países, y el grado de concentración en el comercio en el caso de que así hubiese ocurrido.

La revisión de las cifras publicadas por los países que firmaron el acuerdo permite sugerir que Canadá es quien mide con mayor precisión las operaciones de comercio; prueba de ello es que en los primeros ejercicios de intercambio de cifras entre Estados Unidos y Canadá, las estadísticas de importaciones del segundo fueron consideradas más completas que las exportaciones de Estados Unidos. Por ejemplo, la forma de captar la información permite conocer el país de origen y el país de embarque de las importaciones, lo mismo que identificar los bienes que son reexportados a cada país por fracción arancelaria. El hecho de que el acopio y la presentación de las estadísticas de las exportaciones de Canadá hayan servido de punto de referencia para el intercambio de datos con Estados Unidos es muy significativo. Además, la publicación de la separación de los productos importados con impuestos de los que se introducen al país sin impuestos que hace Statistics Canada posibilita conocer el comportamiento de los bienes que se introducen libres de aranceles por los acuerdos comerciales establecidos ahí.

En el caso particular de las estadísticas de comercio de Estados Unidos sería deseable que pudieran conocerse las reexportaciones y reimportaciones, pero sobre todo las primeras, por país y por fracción arancelaria. Estados Unidos, por el volumen de comercio que practica con el resto del mundo, pone un mayor énfasis en la divulgación de los datos de comercio bajo diferentes clasificaciones de actividad industrial; no obstante, una buena parte del comercio en tránsito del mundo se realiza a través de ese país, lo cual se confirma, además, con el hecho

de que la proporción de las operaciones de reexportaciones son significativas, como lo muestran las estadísticas de los últimos años; sin embargo, en las publicaciones, estas transacciones no pueden identificarse por país y fracción arancelaria.

A pesar de que en la elaboración de las estadísticas de México se han realizado esfuerzos no poco significativos —tal vez por los menores recursos con que se cuenta y por las características de su comercio—, la difusión de los datos no es muy amplia en sus formas de presentación. Sin embargo, la manera en que se publican las exportaciones e importaciones en la base de datos SIC-M parece interesante, ya que permite medir con mayor precisión las operaciones de comercio, de acuerdo con los fines del análisis que se pretenda realizar.

Al aplicar el criterio de país de origen para identificar la procedencia de las importaciones, específicamente en el caso de que sea más de un país el que intervino en la producción de los bienes, éste se determina sobre la base del país en el que tuvo lugar la transformación sustancial; con esto se induce a la sobreestimación de las importaciones a favor de un país (en la mayoría de los casos es Estados Unidos). Esto dificulta determinar con exactitud la magnitud de las operaciones de las maquiladoras con cada uno de los países que intervienen en este tipo de operaciones, por lo que sería conveniente pensar en la factibilidad de rescatar esta información.

Pese a que las metodologías utilizadas por los tres países para medir las inversiones extranjeras tratan de ajustarse a las recomendaciones internacionales, es muy probable que al establecer las comparaciones los datos no reflejen conceptos homogéneos. Esto es lo que sucede específicamente en el caso de la medición de las inversiones extranjeras en México, que es el país en el cual se observan las mayores desventajas en cuanto a la disponibilidad de los datos, la cobertura y la difusión de los resultados. La principal discrepancia que surge de la comparación de los datos de México con los de Estados Unidos y Canadá se debe a la forma en que identifican éstos las inversiones extranjeras basados en el criterio que se aplica del 10 por ciento de la propiedad. Por otra parte, Estados Unidos no considera pertinente utilizar los registros de aprobación gubernamental de las inversiones, en lugar de los flujos actuales de fondos que, en su opinión, tienen una mayor precisión para medir las inversiones extranjeras. Por ello, la forma de medición basada sólo en los registros administrativos representa un obstáculo en el momento en que se intenten realizar las comparaciones de sus datos con las de otros países.

La revisión de las estadísticas publicadas permite hacer algunas observaciones respecto de las inversiones extranjeras: Estados Unidos excluye las inversiones canalizadas a las empresas del sector primario, tal vez por el hecho de que en sus registros omite las empresas muy pequeñas; en cambio, Canadá y México toman en cuenta las inversiones extranjeras directas de este sector. Aun cuando Canadá construye sus cifras de inversión haciendo uso de una mayor diversidad de fuentes de información, los datos publicados son limitados, sobre todo de las inversiones clasificadas por país e industria. En las estadísticas de inversión extranjera

directa de México se introducen cambios en 1994 para hacerlas más acordes con los estándares internacionales, pero se pierde la comparabilidad con los años anteriores; sería deseable que se pudiera tener acceso a los datos de las inversiones extranjeras directas por país y por las ramas industriales más desagregadas, antes y después de la puesta en marcha del TLCAN, para poder determinar en qué medida pudieran distinguirse las que ocurrieron como consecuencia de las medidas de privatización ocurridas en esos años, de las derivadas del tratado comercial. En los tres países, el grado de obligatoriedad que puedan ejercer los gobiernos sobre quienes deben proporcionar los datos para construir las estadísticas es muy importante, ya que en esa medida se podrá ampliar la cobertura de la información de las operaciones de las empresas con inversión extranjera directa.

Otro problema que afecta a las estadísticas que elaboran los tres socios comerciales es la confidencialidad de las cifras, ya que existe el impedimento para publicar las inversiones de las compañías por ramas industriales cuando se trata de una sola o de un número sumamente reducido de empresas (que son las que proporcionan los datos), por lo que es altamente factible que se esté perdiendo información valiosa cuando se trata de las cifras de clases de actividad económica.⁴⁵ En última instancia, como ya se dijo antes, es muy improbable que coincidan completamente las cifras, aun a pesar de los esfuerzos que se han hecho y los que podrían realizarse en el futuro. Pero, en todo caso, proceder a mostrar las diferencias en las estadísticas puede ser útil para llamar la atención a los usuarios de éstas acerca de qué es lo que está midiendo exactamente cada una de las fuentes. Por otro lado, se deben tener presentes las inconsistencias y, con base en ello, tomar las precauciones pertinentes en el manejo y el análisis de la información que presentan los gobiernos a través de las entidades responsables.

⁴⁵ Ante las reducidas alternativas que parecieran surgir, sería valioso que los usuarios pudieran tener acceso a tabulaciones especiales, en las que se dieran a conocer los datos ya sea con mayor detalle de la información o eliminando ciertos rubros que no reflejen acertadamente el comportamiento de las variables consideradas en este trabajo, es decir, del comercio y la inversión.

ENCUENTROS CERCANOS DEL TERCER TIPO EL REGIONALISMO DESPUÉS DEL CAFTA

Imtiaz Hussain*

Introducción: las tendencias después del nuevo regionalismo

¿Hacia dónde se dirige el regionalismo en el siglo XXI? Este fenómeno es hoy claramente distinto de aquellos que en la literatura sobre la materia son llamados regionalismo viejo y nuevo.¹ El regionalismo viejo: *a*) fue impulsado por Estados Unidos como una defensa contra el comunismo; *b*) se benefició de que esa potencia absorbiera los costos militares y proveyera la estabilidad política necesaria para el crecimiento económico; *c*) coexistió con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), así como con otras políticas orientadas hacia adentro y contrarias a Estados Unidos; y *d*) no fue importante para este país, como se hizo evidente por la mayor prioridad que se otorgó al multilateralismo basado en el GATT, además de su ausencia en los acuerdos regionales y su distanciamiento de las negociaciones comerciales regionales. Ejemplos del viejo regionalismo son la Comunidad Europea (CE), producto de la fusión de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comisión Europea de Energía Atómica (EURATOM) entre octubre de 1960 y 1967,² y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) entre febrero de 1960 y agosto de 1980.³ Como consecuencia del reconocimiento del fracaso del modelo ISI y de la concentración comercial en bloques cerrados, el nuevo regionalismo: *a*) deshizo las restricciones territoriales en una variedad de formas;⁴ *b*) fortaleció el multilateralismo⁵ cuando inició su crisis durante la década de los ochenta

* Departamento de Estudios Internacionales, UIA. Correo electrónico <imtiaz.hussain@uia.mx>. Agradezco a Leonardo Figueroa y Gustavo Acua por su ayuda en la traducción del texto.

¹ Para un debate teórico inclusivo, se deben revisar los artículos en Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw, eds., *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, International Political Economy Series (Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2003).

² El tratado de fusión se firmó en 1965, y la instrumentación ocurrió a partir de 1967. Véase David Judge y David Earnshaw, *The European Parliament*, European Union Series, en Neill Nugent, William E. Paterson y Vincent Wright, eds. (Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2003), 32-37.

³ Mario Esteban Carranza, *South American Free Trade Area or Free Trade Area of the Americas? Open Regionalism and the Future of Regional Economic Integration in South America*, Political Economy of Latin America Series (Aldershot, Hants, UK: Ashgate, 2000), 41-43.

⁴ Término de John Gerard Ruggie, "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations", *International Organization* 47, no. 1 (invierno de 1993):171.

⁵ Comentario de Raymond Vernon, "Passing Through Regionalism: The Transition to Global Markets", *The World Economy* 19, no. 2 (1990): 621-633.

y principios de los noventa; c) mostró mayor autonomía de Estados Unidos;⁶ y d) ocasionalmente se le enfrentó con propuestas de membresía de otros países.⁷ Algunos ejemplos notables del nuevo regionalismo son el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (CUFTA, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).

Enfocarse en la manera en que están ordenadas las dinámicas locales, estatales y globales contribuye a explicar las diferencias. Cruciales para la interacción de estas dinámicas son la tecnología y el liderazgo. En términos de producción en masa, entre más sofisticada sea la tecnología, más amplios serán los mercados necesarios para la realización de la producción. Las técnicas de producción neofordistas de la posguerra fría son manifestación no sólo de la expansión de las necesidades del mercado, sino también del incremento en la competencia entre Estados por un mismo mercado.⁸ Este segundo acontecimiento no implica la evaporación de lo que Abraham Lowenthal llama presunción hegemónica,⁹ sino diferentes manifestaciones de la misma.¹⁰ Como ya fue puesto en evidencia por los hechos del 11 de septiembre, los propósitos de la política económica pueden ser desplazados fácilmente por los imperativos militares y, no obstante que se percibe ampliamente a Estados Unidos como la única superpotencia militar en el inicio del siglo XXI, no es sino uno de varios centros económicos competitivos. Desde este ángulo, mientras que el viejo regionalismo propiciaba una indiferencia benigna por parte de Estados Unidos y fue utilizado primariamente como una herramienta para propósitos de seguridad económica, el nuevo regionalismo, al ser impulsado por un incremento progresivo en la competitividad económica, requiere de una intervención más directa y consciente por parte de ese país.

Desde el 11 de septiembre, un tercer patrón de regionalismo refleja intrincaciones entre la versión vieja y la nueva: catalizado por el imperativo de seguridad, Estados Unidos promueve conscientemente la construcción de bloques comerciales regionales para reacomodar por completo la estructura comercial multilateral, dejando atrás las normas simétricamente determinadas de corte no discriminatorio y favoreciendo la asimetría bajo una atmósfera discriminatoria per-

⁶ Carranza, *South American Free Trade Area...*

⁷ Gilbert R. Winham, *Trading with Canada: The Canada-U.S. Free Trade Agreement*, A Twentieth Century Fund paper, cap. 2 (Nueva York: Priority Press, 1988); Frederick W. Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis* (Nueva York: Columbia University Press, 1998), 39-41.

⁸ Lorraine Eden y Maureen Appel Molot, "Continentalizing the North American Auto Industry", en Ricardo Grinspun y Maxwell A. Cameron, eds., *The Political Economy of North American Free Trade* (Nueva York: St. Martin's Press, 1993), 297-314.

⁹ "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption", *Foreign Affairs* 55 (octubre de 1976): 199-213.

¹⁰ Sobre las distintas variedades, procesos y características del regionalismo, véase Andrew Hurrell, "Regionalism in Theoretical Perspective", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (Nueva York: Oxford University Press, 1995), 37-73.

sistente en el mundo; su política de “liberalización competitiva” conduce a esta observación.¹¹ La liberalización competitiva, basada en tratados de libre comercio bilaterales (TLC) y bloques regionales, pretende eliminar la oposición manifestada a través del G-21 por los países en vías de desarrollo (PVD) que Estados Unidos enfrentó en 2003 durante la cumbre de la OMC en Cancún,¹² así como por parte de los países desarrollados (PD) durante la Ronda de Uruguay, particularmente por parte de la Comunidad/Unión Europea. El caso de estudio acerca de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (CAFTA) ilustra cómo el acceso al mercado más grande de la historia (Estados Unidos) no es ni libre ni automático en el siglo XXI —subrayando precisamente los aspectos cardinales de asimetría y discriminación en la evolución del orden comercial.

Centroamérica: ¿la fruta prohibida?

No obstante que Centroamérica ha tenido experiencia previa con acuerdos comerciales regionales, recientemente ha atraído mayor atención a causa de la devastación ocasionada por el huracán Mitch en 1997. El presidente mexicano Vicente Fox Quesada propuso el Plan Puebla Panamá (PPP) en 2000, y Canadá recibió una propuesta de libre comercio por parte de los líderes de la región centroamericana al año siguiente. Se ofreció a Estados Unidos una propuesta similar y ésta le robó atención a las otras: iniciada y casi completada durante 2003, firmada en mayo de 2004, en 2005 el CAFTA espera ratificación por parte de Estados Unidos. Como uno de los acuerdos que más rápidamente se hayan negociado, el CAFTA motiva varios cuestionamientos referentes a la razón por la cual Estados Unidos le dio tanta importancia, la manera en que se relacionará con otros acuerdos paralelos en el hemisferio y la explicación de por qué Centroamérica ha adquirido tanta importancia en los círculos comerciales.

Con excepción de Costa Rica, que ostenta la democracia más antigua al sur del Río Bravo, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se caracterizaron hasta la década pasada por sus profundos conflictos sociales,¹³ guerras de baja intensidad, guerras civiles, control imperial, rivalidad bipolar,¹⁴ economías prima-

¹¹ Richard Feinberg, “Bilateral Trade Arrangements in the Asia-Pacific: Origins, Evolution and Implications”, Berkeley APEC Study Center (BASC), 21-22 de marzo de 2003, University of California, Berkeley.

¹² Véase mi artículo “After Cancún: G-21, WTO, and Multilateralism”, *Journal of International and Area Studies* 11, no. 2 (diciembre de 2004): 1-16.

¹³ Sobre la naturaleza de éstos, véase John Burton, “The Procedures of Conflict Resolution”, en Edward E. Azar y John Burton, eds., *International Conflict Resolution: Theory and Practice* (Londres: Longman, 1986): 92-116.

¹⁴ El término “guerras de baja intensidad” fue utilizado en la evaluación histórica de Louis Proyect, “Class and Indigenous Roots of the Guatemalan Revolution”, 13 de abril de 1998, en <<http://www.hartford-hwp.com/archives/47/172.html>>. Para las guerras civiles propiamente dichas véa-

rias¹⁵ o incidentes genocidas.¹⁶ Por su carencia de infraestructura y su pobreza, resulta confuso y problemático pensar en la manera en que estas naciones podrían transformar un ambiente político viciado en uno de progreso, pasar de “la espada y la cruz” a las elecciones y la “bolsa” de la noche a la mañana.¹⁷ Existen profundas heridas que no han cicatrizado, la economía es demasiado tradicional y agrícola para sostener las demandas del regionalismo y el liberalismo, por graduales que sean. Además, la sociedad ha estado, está y seguirá estando demasiado polarizada como para permitir una distribución de beneficios a los estratos más bajos, mayoritarios, que son y en gran parte quieren seguir siendo indígenas.

El cuadro 1 proporciona una descripción comparativa de las inmensas diferencias entre países, así como de las deficiencias críticas que existen en sus indicadores básicos —consistentes con la anomalía antes observada respecto a que Estados Unidos ha ignorado las condiciones de infraestructura, desarrollo e industrialización a la vez que promueve los TLC. De los casi 34 millones de habitantes en la región, Guatemala representa un poco más de un tercio, pero sólo se ubica en el tercer lugar en PIB per cápita y paridad de poder adquisitivo per cápita (PAPC), en cuarto lugar en el índice de desarrollo humano (IDH) y con la población urbana más baja (40 por ciento). Excepto por Costa Rica que tiene la menor población (3.9 millones), el PIB y el PAPC más altos (4 128 y 8 560 dólares,

se como una fuente la sólida evaluación de Billie R. de Walt, “The Agrarian Bases of Conflict in Central America”, en Kenneth M. Coleman y George C. Herring, eds., *The Central American Crisis: Sources of Conflict and Failure of U.S. Policy* (Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1985), 43-54; en cuanto al control imperial, véase Mark T. Gilderhus, *The Second Century: US-Latin American Relations since 1889* (Wilmington, DE: Scholarly Resources, 2000). La rivalidad bipolar se aprecia, entre otros estudios donde se ha analizado, en Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera, “Central America and the United States”, en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin, eds., *Latin American Nations in World Politics* (Boulder, Col.: Westview Press, 1996), 105-128; y Augusto Varas destaca cómo la Unión Soviética daba gran importancia a las correlaciones intergubernamentales y entre partidos dirigidas hacia la cooperación económica durante el modelo de Brezhnev de la década de los sesenta, en “Soviet Union-Latin American Relations: A Historical Perspective”, *ibid.*, 237-261.

¹⁵ Entre otros, véase Steve Striffler y Mark Moberg, *Banana Wars: Power, Production, and History in the Americas*, American Encounters/Global Interaction Series, Gilbert M. Joseph y Emily S. Rosenberg, eds. (Durham, NC: Duke University Press, 2003); y Jeffrey M. Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1997).

¹⁶ Acerca de cómo estos acontecimientos influyen y limitan los esfuerzos de desarrollo presentes, véase Sergio de León, “Guatemalans Commemorate Massacre Victims”, *Yahoo! News*, 21 de julio de 2004, en <<http://story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&cid=589&ncid=734&e=2&u=/ap/200407>>.

¹⁷ *La bolsa* hace referencia a la bolsa de valores. Véase *Rockefeller Report on the Americas* (Chicago, 1969), 31; y Luis Maira, “The U.S. Debate on the Central American Crisis”, en Richard R. Fagen y Olga Pellicer, eds., *The Future of Central America: Policy Choices for the U.S. and Mexico* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1983), 92, y especialmente pp. 66-97.

CUADRO 1
DESCRIPCIÓN COMPARATIVA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
SEGÚN INDICADORES ECONÓMICOS

Indicadores	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Población (millones)	3.9	6.4	11.7	6.6	5.2
Densidad poblacional (por km ²)	74.6	302.9	105	57.4	41.8
Población urbana (%)	60	61	40	53.6	56.5
Analfabetismo (%) (1997)	5.5	20.26	26.41	29.30	37.37
PIB (200, miles de millones de dólares)	17.5	14.7	24	6.8	2.7
PIB per cápita (dólares)	4 128	2 141	1 752	970	500
Poder adquisitivo per cápita (PAPC) (2002)	8 560	4 190	4 030	2 540	2 350
Posición en el índice de desarrollo humano (IDH)	42	105	119	115	121
Balance en cuenta corriente (% del PIB)	-5.9	-4.5	-4.3	-7.6	-17.6
Población con ingresos menores a 1 dólar diario (%)	2	31.1	16	23.8	45.1
Agricultura como % del empleo	17.2	21.4	52.5	43.9	43.2
Agricultura como % de las exportaciones			60		
Población indígena (%)	0.9		85		5

FUENTES: la mayor parte de los datos proviene de la Oficina del Representante comercial de Estados Unidos, *Interim Environmental Review: U.S.-Central American Free Trade Agreement* (Washington, D.C.: USTR, agosto de 2003), 54; los datos sobre agricultura de El Salvador se obtuvieron del documento publicado por el gobierno de ese país titulado "Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos", *National Action Plan for Trade Capacity Building: Meeting the Challenge of Globalization*, 2 vols., vol. 1: *General Strategy* (San Salvador: Gobierno de El Salvador, julio de 2003), 23; Gobierno de Guatemala, Ministerio de Economía y ECLAC, *National Action Plan for Trade Capacity Building in Guatemala: A Proposal by the Government of Guatemala in the Framework of the U.S.-CAFTA* (Ciudad de Guatemala, diciembre de 2002), 12; para los datos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, las cifras de la agricultura que aparecen como porcentaje del empleo se consultaron en Vicki Glass, "CAFTA: The Latin American Perspective", Washington Office of Latin America (WOLA), *Congressional Briefing*, Letter, 22 de enero de 2004, en <<http://www.wola.org>>; J.F. Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement (CAFTA): Challenges for Sub-regional Integration", *Congressional Research Service*, Report, 25 de abril de 2003, 32; los datos sobre la población indígena fueron tomados de Alison Brysk, *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 2000), 256; Jorge Nowalski, "Human Security in Central America: Building Sustainable Livelihoods", Latin American Studies Association, annual convention, slide presentation, octubre de 2004; y los datos de Belice fueron tomados del documento del Banco Mundial, *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000* (Washington, D.C.: World Bank, Oxford University Press, 2000), 230-272.

respectivamente), menor cantidad de personas con ingresos menores a un dólar diario (2 por ciento) así como el menor porcentaje de analfabetismo (5 por ciento) y mejor ubicación en el IDH (42), el resto de los países está mal posicionado inclusive entre los PVD. El Salvador ocupa la posición 195 en el IDH, Honduras 115, Guatemala 119 y Nicaragua 121, con 31.1 por ciento, 23.8 por ciento, 16 por ciento y 45.1 por ciento de la población respectiva con ingresos menores a un dólar diario. Todos estos países están endeudados, incluyendo Costa Rica, como se muestra en la balanza de cuenta corriente. Hacia la década de 1990, cuando la influencia del Consenso de Washington y la fiebre de los TLC se hizo sentir, estos países constituían repúblicas bananeras o cafetaleras,¹⁸ con la agricultura proveyendo casi la mitad del empleo en todos excepto Costa Rica (17.2 por ciento) y El Salvador (21.4 por ciento) y representando una gran proporción de las exportaciones.

Los TLC que involucran a CA son una extensión lógica de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés), propuesta el 24 de febrero de 1982 por el presidente Ronald Reagan a la OEA. El CBI es un programa de desarrollo para 27 países, incluyendo las islas, y fue erróneamente apodado como un Plan Marshall regional¹⁹ porque se construyó con base en asistencia bilateral, pero no en una asistencia multilateral como precondition para la formación de un grupo regional como la Comunidad Europea. Está compuesto de tres pilares: *a*) desarrollo hacia afuera, *b*) asistencia bilateral al desarrollo, y *c*) inversión extranjera privada.²⁰ Reconociendo que las exportaciones clave son agrícolas, el CBI es un plan para diversificar la economía apoyado por el gobierno de Estados Unidos y el sector privado y utilizando los ingresos por concepto de exportaciones.

A diferencia de los TLC de la actualidad, la CBI fue caracterizada como “libre comercio de un solo sentido”: los países podrían exportar libremente a Estados Unidos sin darle nada en reciprocidad. Sin embargo, un gran porcentaje de las exportaciones de esa región, el 87 por ciento, ya entraba a Estados Unidos libre de aranceles. Entre las excepciones se encontraban textiles, vestido y aquel porcentaje de las exportaciones de azúcar que excedía la cuota asignada, dejando la carne de res como única beneficiaria de la CBI. Como el Acuerdo Multifibras de 1975 se acercaba al fin de sus treinta años de vigencia,²¹ el tercer pilar de la CBI, la inversión extranjera vino a rescatar en particular a El Salvador y Honduras, lo cual fortalecía la necesidad de un TLC con Estados Unidos. Los conflictos durante los ochenta desincentivaron la inversión, pero la liberalización y la paz durante los noventa la atrajeron de nuevo justo en el momento en que las plantas maquiladoras en México resultaron demasiado costosas. Aunque el CAFTA ayuda a diversificar la economía e incrementa las exportaciones, genera dos problemas

¹⁸ Striffer y Moberg, *Banana Wars...*

¹⁹ James H. Street, “A «Basin» Marshall Plan”, *The New York Times*, 3 de marzo de 1982, A27.

²⁰ David F. Ross, “The Caribbean Basin Initiative: Threat or Promise”, en Coleman y Herring, eds., *The Central American Crisis...*, 140-148.

²¹ “The Looming Revolution”, *The Economist*, 13 de noviembre de 2004, p. 77.

en Centroamérica: expone a sus mercados agrícolas a la competencia internacional cuando es significativa la cantidad de mano de obra que aún depende de sus granjas, y abre los incipientes mercados de servicios a la competencia de exportadores de Estados Unidos, marginando a los empresarios locales antes de que puedan organizar sus intereses.

Para responder a las preguntas originales se van explicando detalladamente la sustancia y el estilo de la negociación; se hacen presentes etapas y consecuencias, catalizadores y resultados, así como acuerdos y desacuerdos comunes a todas las negociaciones, teniendo en cuenta el campo asimétrico de la negociación. En principio, con un modelo familiar para explicar las negociaciones de los tratados de libre comercio, progresivamente se añaden ajustes para adecuar otros componentes como procesos, funciones, compromisos, limitantes, éxitos y fracasos y, sobre todo, inequidad del campo de juego.

Las relaciones y posiciones desde una perspectiva histórica

Las relaciones comerciales y las posturas frente a ello demuestran la ineludible dominación de Estados Unidos. A continuación se desagrega este tema en apartados sobre regionalismo, cambios estructurales y desarrollo. No se utilizó un parámetro particular para seleccionar estos subtemas excepto por su relevancia y capacidad para ilustrar históricamente las distintas dimensiones del problema en cuestión. Antes de abordar cada uno, se da una revisión general.

Revisión general

Las economías miniatura de CA encontraron en Estados Unidos no sólo su mercado más grande, sino también su mayor fuente de importaciones en 2000. Como mercado, Estados Unidos absorbe un mínimo de 57 por ciento (Guatemala) hasta un máximo de 70 por ciento (Honduras), para un promedio de 53 por ciento de las exportaciones de CA; como una fuente de importaciones para esta región, Estados Unidos provee entre 24 por ciento (Nicaragua) y 58 por ciento (Honduras), para un promedio de 40 por ciento para CA. A la inversa, la potencia exportó \$9.8mm e importó \$11.87mm en 2002, con un déficit comercial de \$2mm.²² Mediante una expansión entre 1998 y 2002 de sólo 17 por ciento en las exportaciones y 28.3 por ciento en las importaciones de Estados Unidos, se confirma la posición clave de la potencia en el comercio de la región.²³

²² Fondo Monetario Internacional (IMF), *Direction of Trade Statistics Yearbook 2000* (Washington, D.C.: IMF, 2001).

²³ J.F. Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement (CAFTA): Challenges for Sub-regional Integration", informe del Congressional Research Service, 25 de abril de 2003, 20.

Como ilustra el cuadro 2, por la importancia del comercio con Estados Unidos, las exportaciones devinieron en el motor del crecimiento de Centroamérica. Excepto en Costa Rica, el crecimiento del PIB durante los ochenta es insignificante o negativo como para Nicaragua; pero en los noventa —después del retorno a la paz, no obstante las calamidades naturales y antes de que el TLC arrancara— todos los países, incluso Costa Rica, mostraron un crecimiento impactante. Las exportaciones jugaron un papel clave para todos, aunque un poco menos para Guatemala, y auguran dos cosas para el futuro comercial de la región: mayor integración a la economía global de lo que se podría esperar de economías minúsculas y empobrecidas, y mayor diversificación de la base agrícola para diluir las dependencias futuras ya que, como se mostró en el cuadro 1, la agricultura continúa ocupando una posición demasiado prominente en las exportaciones. La integración regional, con sus promesas de intercambios intra e interregionales, podría ser la estrategia adecuada, cuyo momento finalmente ha llegado. Los Estados centroamericanos son líderes en este renglón y las experiencias pasadas podrían ser más útiles para ellos que para otros acuerdos comerciales en el hemisferio.

CUADRO 2
PERFIL ECONÓMICO DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS

<i>Países</i>	<i>Crecimiento del PIB (%) 1980-1990</i>	<i>Crecimiento del PIB (%) 1990-2002</i>	<i>Exportaciones como % del PIB</i>	<i>Agricultura como % del PIB</i>	<i>Agricultura como % de las exportaciones</i>	<i>Agricultura como % del empleo</i>
Belice						
Costa Rica	3	4.9	42.7			17.2
El Salvador	.2	4.3	28.9	12		21.4
Guatemala	.8	4	18.6	23	60	52.5
Honduras	2.7	3.1	38.3			43.9
Nicaragua	-1.9	4.3	32.5			43.2

FUENTE: elaborado con datos del informe publicado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, *Interim Environmental...*, 54; para los datos sobre la agricultura como porcentaje del PIB y la columna de las cifras de El Salvador en la agricultura como porcentaje del empleo, véase Gobierno de El Salvador, "Tratado de Libre Comercio Centroamérica...", 23; Gobierno de Guatemala, Ministerio de Economía y ECLAC, *National Action Plan...*, 12; para los datos de Guatemala, Honduras y Nicaragua sobre la agricultura como porcentaje del empleo, Glass, "CAFTA: The Latin American Perspective"; los otros datos provienen de Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement...", 32.

Los encadenamientos con Estados Unidos no son nuevos ni sólo económicos. El cuadro 3 demuestra que la dependencia económica de Estados Unidos fue aun mayor en el pasado. El cuadro 4 muestra cómo las variaciones en su apoyo económico después de la segunda guerra mundial reflejaron consideraciones políticas con las revoluciones cubana y nicaragüense de 1958 y 1978 impulsando las

cantidades desembolsadas. Cabe resaltar que en respuesta a estas revoluciones la potencia enfatizó la integración económica, con más rapidez pero menos éxito tras 1958, y con más frialdad y largo plazo después de los ochenta. Hoy, Estados Unidos virtualmente determina la dirección del comercio de Centroamérica.

CUADRO 3
DEPENDENCIA ECONÓMICA CENTROAMERICANA DEL COMERCIO
CON ESTADOS UNIDOS (PORCENTAJE)

<i>País</i>	<i>Exportaciones</i>				<i>Importaciones</i>			
	1948	1960	1970	1980	1948	1960	1970	1980
Costa Rica	78.6	52.3	42.5	34.9	77.7	45.5	34.8	34.5
El Salvador	77.4	35.1	21.4	29.7	73.5	42.9	29.6	25.2
Guatemala	89.0	55.6	28.3	28.7	76.2	46	35.3	33.7
Honduras	72.9	57.9	54.6	53.1	78.7	55.9	41.5	42.2
Nicaragua	74.5	40.4	33.2	38.7	83.8	52.7	36.5	27.5
Panamá	91.5	96.1	63.4	49.9	75.5	51.5	39.8	33.8

FUENTE: John H. Coatsworth, *Central America and the United States: The Clients and the Colossus* (Nueva York: Twayne, 1994), 19.

CUADRO 4
AYUDA ECONÓMICA DE ESTADOS UNIDOS (MILLONES DE DÓLARES)

<i>Periodos</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Panamá</i>	<i>Totales</i>
1953-1957	25.6	3.1	41.9	10.3	9.2	27.2	117.3
1958-1961	24	6.9	52.9	16.8	23.1	19	142.7
1962-1964	40.9	58.7	36	25.6	27.9	58.9	248
1965-1969	42.4	30.7	33.4	25.9	47.5	62.5	242.4
1970-1977	21.8	14.7	29.4	29.3	31.1	43.6	169.9
1978-1981	16.9	56.3	26.6	40	27.3	18.4	185.5
1982-1988	154.5	343.6	82.6	137.7	0.0	21.2	739.5

FUENTE: Coatsworth, *Central America...*, 107.

Regionalismo centroamericano

Pionero de los esfuerzos de integración hemisférica, el Mercado Común de Centroamérica (MCCA) fue iniciativa de Estados Unidos, aunque veinte años después este país fue instrumental para mantener separada esta región. Mientras que

los conflictos deterioraron el comercio intrarregional en 58 por ciento,²⁴ México mostró mayor influencia que Estados Unidos para revivir el MCCA. Sin embargo, durante el bienio 1958-1959, algunos Estados de CA firmaron acuerdos para eliminar aranceles, integrar industrias regionales y orientarse hacia la construcción de una unión aduanera bajo el Comité de Cooperación Económica (CCE) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En 1957, adoptaron cuotas para las exportaciones de café a Brasil, Colombia y México, culminando un año después en el Acuerdo Latinoamericano del Café —un intento pionero de integración sectorial oscurecido por casos más llamativos,²⁵ pero que perdura en medio de los intentos contemporáneos de unificar a CA.

Motivados por Estados Unidos, cuatro países firmaron el Tratado General de Integración Económica de Centroamérica en diciembre de 1960, y agregaron posteriormente a Costa Rica en 1963, mientras que Estados Unidos estableció el 11 de julio de 1960 el Fondo de Ayuda para el Progreso Social (SPTF, por sus siglas en inglés), patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a fin de construir infraestructura. Aunque los beneficios unilaterales de la CBI no hubieran abierto de inmediato nuevas áreas económicas, el solo hecho de haber consolidado los lazos comerciales de CA con Estados Unidos generó una larga sombra de dependencia que ha impulsado a la potencia a concluir el CAFTA rápida y efectivamente, en contraste con las negociaciones malogradas para un TLC con Canadá y los intentos estancados de México por concluir el PPP. Aquí se manifiestan síntomas del viejo regionalismo.

El viraje hacia el nuevo regionalismo inició con el Protocolo de Tegucigalpa del 13 de septiembre de 1991, que estableció el Sistema Integrado Centroamericano (SICA) —compuesto de cuatro subsistemas: económico, político, social y ambiental—,²⁶ y el Protocolo de Guatemala de 1993 que adoptó un arancel externo común flexible, con tasas entre cero y 15 por ciento a discreción de los miembros.²⁷ Todos ellos acordaron completar la unión aduanera antes de cumplir las obligaciones de la unión económica cuando adoptaron el Acuerdo Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera.²⁸ Esto comenzó el 13 de enero del 2000 con El Salvador y Guatemala; fue extendido a Honduras y Nicaragua en agosto y a Costa Rica en junio de 2002. El 15 de octubre de 2001 firmaron un TLC con

²⁴ Cheryl L. Eschbach, "Mexico's Relations with Central America: Changing Priorities, Persisting Interests", en Riordan Roett, ed., *Mexico's External Relations in the 1990's* (Boulder, Colo.: Rienner, 1991), Las exportaciones de Guatemala cayeron 23 por ciento, las de Nicaragua 42 por ciento y las de El Salvador 54 por ciento durante los años ochenta.

²⁵ El acuerdo automotriz de Estados Unidos y Canadá realizado en 1965 simboliza a menudo los prospectos de integración sectorial. Véase Charles Pentland, *International Theory and European Integration: Studies in International Politics* (Londres: Macmillan, 1973).

²⁶ El protocolo se sustenta en cerca de 222 tratados, el SICA está presidido por los jefes de gobierno de los países miembros. Véase Luis G. Solís y Patricia Solano, "Central America: The Difficult Road towards Integration and the Role of Canada", *FOCAL Policy Paper*, mayo de 2001.

²⁷ Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement...".

²⁸ Gobierno de Guatemala, *National Action Plan*, 12-13.

República Dominicana, mientras que otro fue firmado con Panamá el 16 de mayo de 2001.

Un MCCA revivido en los noventa (evidente en el cuadro 5) impulsó a los países de CA a proponer un TLC que reflejara una apertura comercial considerable hacia el final del siglo: 100 por ciento para Costa Rica, Honduras y Nicaragua, 70 por ciento para El Salvador y Panamá, y Guatemala con 50 por ciento como el caso rezagado.²⁹ El cuadro 6 ilustra las caídas en el promedio arancelario. Daniel Lederman, Guillermo Perry y Rodrigo Suescún sostienen que un alto dinamismo en el mercado de capitales y en los flujos laborales reduce los obstáculos para establecer un área monetaria óptima (AMO): aunque la migración es más a Estados Unidos que a otro país de CA,³⁰ las remesas netas representan 63 por ciento, 21 por ciento y 19 por ciento de los ingresos por exportaciones para Nicaragua, Honduras y Guatemala, respectivamente. Los Estados centroamericanos cumplen con tres criterios de un AMO: apertura comercial, alta interdependencia comercial y alta movilidad de capital y mano de obra. El único criterio que no se cumple es la ausencia de impactos asimétricos: las consecuencias de variaciones en la economía de Estados Unidos sobre las de esta región son centrales para la medición de esta variable; y, aunque se requiere más tiempo para apreciar rigurosamente estas correlaciones, hasta ahora los acontecimientos económicos positivos en Estados Unidos han beneficiado a Centroamérica e inversamente en el caso de acontecimientos negativos. En vista de los lazos comerciales, laborales y de capitales que vinculan a aquella región y a Estados Unidos, el tema de la dolarización en América central muy probablemente surgirá una vez que el CAFTA se ratifique y resulte productivo.

No sólo los conflictos erosionaron el desarrollo de Centroamérica durante los ochenta; las estructuras económicas tuvieron que adaptarse a nuevas circunstancias, culminando en lo que se conoce como la década perdida para casi todos los países al sur de Estados Unidos,³¹ incluyendo a aquella. Las propuestas de TLC deben ser apoyadas por políticas internas y cambios institucionales. En este frente, los países centroamericanos han cumplido. A sugerencia de Estados Unidos, por medio de su “maquinaria de construcción de capacidades comerciales” (*trade*

²⁹ Daniel Lederman, Guillermo Perry, Rodrigo Suescún, “Trade Structure, Trade Policy and Economic Policy Options in Central America”, paper (Washington, D.C.: World Bank, noviembre de 2002), 1-2, 7.

³⁰ Esto no quiere decir que la migración en la zona sea insignificante o que no tenga consecuencias para los países. Como lo sostiene Coatsworth, cuando se realizó la “guerra del fútbol” entre El Salvador y Honduras en julio de 1969, de los 300 000 salvadoreños que vivían en Honduras en malas condiciones, un tercio fueron deportados a El Salvador, hacia campos de refugiados en donde las condiciones eran aun peores. Otra víctima de la guerra fue el CCAM, que estaba próximo a ver agotada la fase de la sustitución de importaciones para dar paso al desarrollo de la industria pesada. Véase Coatsworth, *Central America and The United States...*, pp. 126-128.

³¹ Sebastian Edwards detalla este periodo en *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope* (Nueva York: Oxford University Press, 1995).

CUADRO 5
EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS (PORCENTAJE DEL PIB)

<i>Países</i>	<i>1991</i> <i>Exportaciones/PIB</i>	<i>2001</i> <i>Exportaciones/PIB</i>
Costa Rica	22.8	31
El Salvador	11.3	20.8
Guatemala	12.8	14.2
Honduras	26.7	31.7
Nicaragua	21.4	52.6

FUENTE: Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement...", 8.

CUADRO 6
ARANCEL PROMEDIO EN LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA

<i>Países</i>	<i>1985</i>	<i>1989</i>	<i>1994</i>	<i>1999</i>
Costa Rica	53	16.4	11.2	3.3
El Salvador	23*	16	10.1	5.7
Guatemala	50	16	10.8	7.6
Honduras	n.d.	41.9	n.d.	8.1
Nicaragua	54	n.d.	17.4	10.9

* 1986.

n.d. = no disponible.

FUENTE: Daniel Lederman, Guillermo Perry y Rodrigo Suescún, "Trade Structure, Trade Policy and Economic Policy Options in Central America", paper (Washington, D.C.: World Bank, noviembre de 2002), 13.

capacity building o TCB por sus siglas en inglés),³² casi todos los países prepararon planes de acción nacional (PAN), sincronizándolos con la agenda del CAFTA, es decir, para 2002 o principios de 2003.³³ Estados Unidos fue el único país miembro del TLCAN que completó un acuerdo y proveyó asistencia técnica y detalles institucionales³⁴ en tiempo récord para un tratado de libre comercio.

³² La traducción del término *trade capacity building* (TCB) fue obtenida del sitio oficial de la OMC, <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tratop_s.htm>. [Nota del traductor.]

³³ A pesar de que Estados Unidos es el país que más fondos aporta al TCB a nivel mundial, éstos no son un instrumento exclusivo de la potencia, ni siquiera una iniciativa suya. Son, en realidad, una resultante de la relación que se planteó que existe entre el comercio y el desarrollo en la OMC durante la cumbre ministerial de Doha en Qatar, celebrada en noviembre de 2001. Como se trata de una parte de la Agenda de Doha para el Desarrollo, los fondos TCB se definen en los párrafos 41-43 de la Declaración Ministerial de Doha; su objetivo consiste en otorgar asistencia técnica específica y plantear compromisos para la creación de capacidad comercial aplicada a una amplia variedad de políticas públicas, desde el fomento del comercio, pasando por la competitividad, los derechos de propiedad intelectual, hasta la creación de un marco integrado para el apoyo técnico a los países menos desarrollados. Para el año 2003, Estados Unidos aportaba 752 millones de los fondos TCB, mientras que en el año 1999 sólo 369 millones; a pesar de que estos fondos fortalecían el lado de la oferta para promover el desarrollo, al menos sirvieron para movilizar a varios países subdesarrollados, como fue el caso de los centroamericanos, para que realicen los cambios estructurales e institucionales requeridos. Varios grupos de la sociedad civil (en Centroamérica y Canadá) se opusieron al CAFTA y al Plan Puebla-Panamá (PPP) precisamente por abordar el problema del desarrollo desde el lado de la oferta: los perjuicios a las comunidades rurales, a la población femenina y a las clases empobrecidas. En Centroamérica, argumentan los representantes de la sociedad civil, el 60 por ciento de la población vive en el campo y dos tercios de ellos viven en la pobreza; en el caso de Nicaragua tres cuartas partes son pobres, y un tercio de la población que vive en la pobreza, esto es, cerca del 13 por ciento de toda la población, son indígenas; las mujeres son las jefas de familia en aproximadamente ocho a diez millones de hogares en el campo. En este contexto la migración se convierte en una válvula de escape, pues cerca de 250 000 personas emigran al año; otro porcentaje significativo de la población se dedica a la delincuencia. Los opositores al CAFTA y al PPP critican no sólo que desvía los recursos del campo, sino que también reduce los precios de los productores locales en bienes como los granos, productos lácteos y la carne de puerco, al mismo tiempo que perjudica a los agricultores de América Central en la misma medida en que favorece a los productores en Estados Unidos. Todos esos datos fueron obtenidos de Glass, "CAFTA: The Latin American Perspective". Véase también U.S. Trade Representative, Office of Trade Capacity Building, *U.S. Contributions to Trade Capacity Building: Improving Lives Through Trade & Aid* (Washington, D.C.: USTR, septiembre de 2003).

³⁴ Gobierno de Costa Rica, Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos y Agencia Integral de Cooperación, *U.S.-Central America Free Trade Agreement Integral Cooperation Agenda: Conceptual Proposal for a National Action Plan* (San José: Gobierno de Costa Rica, diciembre de 2002); Gobierno de El Salvador, *National Action Plan for Trade Capacity Building*; Gobierno de Guatemala, *National Action Plan for Trade Capacity Building in Guatemala*; Gobierno de Honduras, *U.S.-Central Free Trade Agreement (U.S.-CAFTA): National Action Plan for Trade Capacity Building: Honduras* (Tegucigalpa: Gobierno de Honduras, junio de 2003); y Gobierno de Nicaragua, *Operational Program for the National Action Plan for Institutional Strengthening: República de Nicaragua* (Managua: Gobierno de Nicaragua, diciembre de 2002).

Planes de acción nacional: ¿motores de cambios estructurales?

El cuadro 7 muestra estos planes de acción nacional para cinco países, especificando los problemas heredados, retos transformacionales, reformas estructurales llevadas a cabo y prioridades de desarrollo. En la identificación de problemas y propuestas de planes se refleja el formato TCB de Estados Unidos, como era de esperarse —un abrupto viraje de enfoques endógenos a enfoques exógenos a partir de Washington. Acorde con la tradición TCB, por ejemplo, todos los planes identifican prioridades en preparación para las negociaciones (incluyendo necesidades horizontales como la promoción del libre comercio entre la sociedad civil), en la implementación de acuerdos (especificando las reglas de origen y procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras al comercio, subsidios, medidas antidumping y compensatorias, políticas de competencia, protección al consumidor, derechos de propiedad intelectual, entre otras), y en la transición al libre comercio durante la cual se deben institucionalizar muchas prioridades específicas para cada país. En estos empobrecidos y conflictivos Estados, tales cambios radicales sustituyen la formulación discrecional de políticas por mayor transparencia, las prioridades políticas y de seguridad por prioridades económicas, y las instituciones idiosincrásicas por mecanismos racionales más aceptables para el exterior. Pero los cambios también erosionan los controles internos sobre las políticas de desarrollo: los PAN están instrumentalizados por las medidas TCB de Estados Unidos y crean oportunidades para que el triunvirato institucional con base en Washington aporte el apoyo financiero necesario.

Aunque la adopción de PAC produce más convergencias que divergencias, no se pueden ignorar las diferencias de cada país; y de esta misma manera, aunque se recetan muchos elementos, sólo cuatro dimensiones se utilizan aquí para ilustrar. Todos los planes atienden tres etapas institucionales: preparación para la negociación, implementación del acuerdo y transición al libre comercio. Los lineamientos de los PAN del 3 de octubre del 2002 requieren estos tres elementos que, mediante su cumplimiento, permitan a Estados Unidos influenciar sus instituciones internas, conduciendo las estructuras emergentes al estilo estadounidense.

Como con todas las demás dimensiones, los problemas heredados muestran similitudes entre los cinco países, así como aspectos únicos. Excepto por Costa Rica, todos los países experimentaron guerras civiles, ya sea directamente o mediante sus impactos inmediatos en flujos masivos de refugiados. Estas guerras retardaron el crecimiento durante los ochenta, una década de transformación y crisis en otras partes del hemisferio pero sólo en CA se manifestó en forma de conflictos que crearon obstáculos innecesarios, sobre todo durante la primera mitad de los noventa. Todos, incluyendo a Costa Rica, enfrentaron los mismos problemas de reestructuración económica que el resto de América Latina. Los problemas clave fueron consecuencia del colapso del modelo ISI y de los enraizados

CUADRO 7
PLANES DE ACCIÓN NACIONAL PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL

<i>Problemas heredados</i>	<i>Desafíos al ajuste</i>	<i>Reformas estructurales</i>	<i>Áreas de mejora prioritarias</i>
Costa Rica			
Estrategia ISI Exportación de productos primarios	Mercado interno pequeño Dependencia en la importación de productos primarios Deuda externa Inserción en la economía global Integración con Estados Unidos	Liberalización comercial, flujos de capital, mercado de divisas y finanzas Desarrollo de exportaciones no tradicionales Desestatización	Desarrollo rural Clima de inversión y de negocios Incentivos a PYME Promoción de ciencia y tecnología
El Salvador			
Zona de conflictos Alta protección arancelaria Concentración económica en la agricultura Acuerdo de paz de 1992: finalizó una guerra civil de doce años	Desestatización de bancos e industrias Descentralización del gobierno	Ley de integración monetaria Liberalización del sistema de pensiones y del sector financiero	Nueva alianza nacional Desarrollo rural Clima de inversión y de negocios Incentivos a PYME Promoción de ciencia y tecnología
Guatemala			
Guerra civil (acuerdos de paz firmados en diciembre de 1996) Estatización de empresas Débil base fiscal per cápita	Tender puentes con la sociedad civil Carencia informativa Educación Reglas comerciales débiles Coordinación intragubernamental	Adhesión al GATT en 1991 Ley de zonas de libre comercio (1989) Programa de competitividad (Pronacom) Ley de inversión extranjera (1998) Pacto fiscal Programa de modernización CBI hasta el año 2008 Ley CBTPA* (2000)	Fortalecimiento de recursos humanos Desarrollo rural Clima de inversión y negocios Incentivos a PYME Promoción de ciencia y tecnología

CUADRO 7
PLANES DE ACCIÓN NACIONAL PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL
(continuación)

<i>Problemas heredados</i>	<i>Desafíos al ajuste</i>	<i>Reformas estructurales</i>	<i>Áreas de mejora prioritarias</i>
Honduras			
Crisis en el agro	Salarios bajos en la administración pública	Adhesión al GATT en 1994	Fortalecimiento de instituciones gubernamentales
Pobreza rural	Escasa preparación para funcionarios públicos	Industrialización	Desarrollo rural
Dependencia en las remesas del exterior (\$700m)	Información escasa	Transformar el programa de modernización en un programa regional	Clima de inversión y de negocios
"Guerra del fútbol", 1969	Coordinación dentro del gobierno		Incentivos a PYME
Refugiados de Nicaragua	Alta tecnología escasa		Promoción de ciencia y tecnología
Nicaragua			
Guerra civil		Reformas fiscales	Clima de inversión y de negocios
Empezar de cero, creación de instituciones gubernamentales			Incentivos a PYME
Capacitación de los servidores públicos			Promover la ciencia y la tecnología
Aprendizaje del idioma inglés			Desarrollo rural (no es una prioridad)

* CBTPA: Caribbean Basin Trade Preferential Agreement.

programas de nacionalización.³⁵ Costa Rica, el más avanzado de los cinco, enfrentó en mayor medida la presión del colapso del ISI,³⁶ pero esto permitió un viraje más rápido hacia las industrias del sector servicios y se convirtió en líder regional en

³⁵ De hecho, a todos los países que estaban negociando con Estados Unidos el acuerdo de libre comercio se les pidió un documento que incluyera las líneas principales del Plan de Acción Nacional, para que se entregara el 3 de octubre de 2002. El plan debería abarcar tres dimensiones: *a*) la preparación para las negociaciones, *b*) la instrumentación del acuerdo, y *c*) la transición al libre comercio. No sólo eso, Estados Unidos aportó 47 millones para que estos planes se prepararan (los datos son de Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement...", 12). Además del apoyo del sector privado, se presentó el respaldo de las siguientes instituciones: IADB, BICE, ECLAC (Economic Commission of Latin America and the Caribbean), IBRD y la OEA-OAS —en lo que fue una red de suma importancia para unir al Estado y a la sociedad civil junto con las instituciones multilaterales.

³⁶ Marc Edelman y Rodolfo Monge Oviedo, "Costa Rica: Non-market Roots of Market-access", en Fred Rosen y Deidre McFadyen, eds., *Free Trade and Economic Restructuring in Latin America* (Nueva York: Monthly Review Press for North American Congress on Latin America, 1995), cap. 5, Gobierno de Costa Rica, National Action Plan, 10-11.

el sector, que contribuía a desplazar al café y el plátano como principales exportaciones. Los demás países no sólo son más dependientes de las exportaciones agrícolas sino que siguen siendo rehenes de las fluctuaciones en los precios internacionales del plátano y del café.³⁷

La sangrienta guerra civil guatemalteca,³⁸ dirigida principalmente contra los habitantes rurales indígenas, terminó en diciembre de 1996 con el Acuerdo para una Paz Firme y Duradera, mientras que Honduras descansó por fin de la devastación de la guerra del fútbol de 1969, el desmoronamiento del MCCA y del desbordamiento de la guerra civil nicaragüense. Nicaragua tuvo que comenzar de cero, un hecho penoso que se percibe en su plan de acción nacional, el único que contenía minuciosos detalles de los cambios institucionales requeridos, incluyendo el aprendizaje del inglés, la aplicación de las modalidades de la OMC, las leyes laborales y ambientales así como la enumeración de sus deudas pendientes. Es difícil de leer puesto que es una obra de neófitos y es el plan menos revelador de la realidad imperante, a pesar de ser tan específico en sus detalles.

Al empezar de cero se tiene la ventaja de no tener que enfrentar las presiones de grupos de interés. Sin embargo Costa Rica, el Estado más desarrollado de Centroamérica, enfrenta a demasiados de estos grupos, por lo que resulta el país más vulnerable a las presiones en contra de algunas normas impuestas por el CAFTA. Por ejemplo, muchos sectores están obligados por la Constitución a quedar bajo control estatal: puertos, ferrocarriles, distribución de recursos hidráulicos y energía. El más controversial es el sector telecomunicaciones que, bajo presiones de ser liberalizado por el CAFTA, levantó intensas protestas con lo que provocó que Costa Rica no firmara el tratado en diciembre de 2003.³⁹ Pese a esto, en vista de que es el líder en alfabetización (95 por ciento), ha atraído industrias de la información como Intel, y farmacéuticas como los laboratorios Abbot y Procter & Gamble.

Al enfocarnos en la segunda dimensión de los cambios transformacionales observamos varios paralelos: mercados de pequeñas dimensiones, dependencia de productos primarios e inserción en la economía global —que en muchas ocasiones requiere integración a la economía de Estados Unidos como condición previa, desnacionalización de industrias y descentralización gubernamental. Para los más rezagados como Guatemala, Honduras y Nicaragua, existen contrariedades adicionales: muestran insuficiencia en información, infraestructuras de información y tecnologías; carencia de personal capacitado; inexperiencia y frágil coordinación intragubernamental; inexistencia de vínculos con la sociedad civil; remuneraciones bajas en grado tal que dificultan la retención del personal y, por tanto,

³⁷ John D. Abell, "Coffee Production and Sustainable Development: San Lucas Tolimán, Guatemala", *LASA Forum* 35, no. 2 (verano de 2004): 5-7.

³⁸ Véase Pierro Glejjesos, "Guatemala Crises and Response", en Fagen y Pellicer, eds., *The Future of Central America...*, 187-212; y Adolfo Aguilar Zinser, "Mexico and the Guatemalan Crisis", *ibid.*, 161-186.

³⁹ Gobierno de Costa Rica, *National Action Plan*, 12, nota a pie.

la implementación de políticas; y una frágil base de contribuyentes, con Guatemala exhibiendo el segundo más pequeño ingreso per cápita en América Latina y el Caribe, tras Haití.⁴⁰

Dichas dificultades vulneran la tercera dimensión, es decir, las reformas estructurales. Los paralelos entre países continúan: las prioridades del desarrollo institucional son liberalización comercial, flujos de capitales, mercados de intercambio de divisas y sector financiero, pues tales funciones siguen a la liberalización; también, la membresía en el GATT/OMC se convirtió en una necesidad, por ejemplo, Guatemala en 1991, Honduras en 1994, y así sucesivamente; lo mismo respecto a la desnacionalización de sectores e industrias. Los países adoptaron múltiples programas para facilitar dichos procesos, por ejemplo, en Guatemala el Programa Nacional de Competitividad (Pronacom), el Acuerdo Fiscal para un Futuro de Paz y Desarrollo (2002), la Ley de Inversión Extranjera (1998) y el Programa de Modernización del Sistema Financiero Nacional (1998); en El Salvador, el Programa de Nueva Alianza, que consistió en alianzas específicas para la estabilidad macroeconómica, empleo, solidaridad, prospectiva y seguridad; en Honduras, la Iniciativa de Competitividad Nacional, siete subgrupos para el fortalecimiento de la capacidad negociadora comercial y la promoción exportadora, creación de centros tecnológicos, atracción de inversiones, mejoramiento de infraestructura, del sistema de calidad nacional, del sistema de capacitación y del fondo de competitividad.

La última dimensión atiende las áreas prioritarias a mejorar. Cuatro categorías son obligatorias en el contexto de las negociaciones del CAFTA, aunque su importancia varía para cada país; éstas son: desarrollo rural, ambiente de negocios e inversión, pequeñas y medianas empresas (PYME) y fomento a la ciencia y la tecnología particularmente para industrias de información. Por ejemplo, para Guatemala es prioritario el desarrollo rural mientras que Nicaragua lo subordina; Honduras lo interpreta ampliamente para incluir salud, educación, seguridad e infraestructura, mientras que Costa Rica da prioridad igualmente a estos cuatro rubros.

Desarrollo

El CAFTA enfatiza el desarrollo institucional que también promueve el desarrollo humano y en infraestructura. Esto es crítico para los esfuerzos de integración regional ya que remite a políticas concretas. Algunos patrones de desarrollo institucional comunes están emergiendo: una institución principal funciona como la puerta de entrada para la transformación de otras; ésta se desagrega en varias funciones; está conectada horizontalmente con agencias gubernamentales, y tiene vinculaciones verticales con grupos sociales por un lado y por el otro con instituciones multilaterales. El cuadro 8 presenta comparativamente esta red institu-

⁴⁰ Gobierno de Guatemala, *National Action Plan*, 31.

CUADRO 8
DESARROLLO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA CENTRAL

<i>Instituciones responsables del comercio exterior (y subsidiarias)</i>	<i>Instituciones que promueven las vinculaciones horizontal y vertical</i>
Costa Rica	
Comex (Ministerio de Comercio Exterior): creado a mediados de los ochenta	Servicio de Aduanas (Ministerio de Finanzas) Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) Ministerio de Agricultura (Mag) Promotora del Comercio Exterior (Procomer) Consejo de Inversión de Costa Rica (Cinde) Ministerio de Salud Ministerio de Justicia Contraloría General de la República (CGR) Cámara Industrial de Costa Rica (CRIC)
El Salvador	
Ministerio de Economía (Minec) Viceministro de Economía Viceministro de Industria y Comercio	Viceministro de Economía Dirección de Política Comercial; Minec coordina políticas con los ministerios de Agricultura, Salud, Asistencia Social, Trabajo, Finanzas y Recursos Naturales y Medio Ambiente Dirección de Administración de Tratados, Datco Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Viceministro de Industria y Comercio: Dirección de Desarrollo Competitivo de las Exportaciones (Unidad de Inteligencia Competitiva; Centro de Servicios a las Exportaciones) Dirección de Comercio e Inversión (Oficina Nacional de Inversiones; Apoyo al Desarrollo Empresarial) Fondo de Fomento a las Exportaciones (Foex) Comisión Nacional para el Fomento de la Inversión (PROCESA) Comisión Nacional de la Micro y Mediana Empresa (Conamype)
Guatemala	
Ministerio de Economía (desde 1997) Viceministro de Integración y Comercio Exterior (desde 2002) Viceministro de Inversión y Competencia (desde 2002) Viceministro de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (desde 2002)	Viceministro de Integración y Comercio Exterior: Política Comercial Externa Administración (instrumentación) Análisis Económico Conapex (Consejo Nacional para la Promoción de las Exportaciones, 1986) Sector privado (Cámara Empresarial de Guatemala, sectores: agricultura, industria, comercio al menudeo, finanzas, turismo, etc.) Sector público (el Ministerio de Economía coordina a los ministerios de Finanzas; Agricultura, Alimentos y Ganado; Comunicaciones y Transporte, Infraestructura Pública; y al Banco Central)

CUADRO 8
DESARROLLO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA CENTRAL
(continuación)

<i>Instituciones responsables del comercio exterior (y subsidiarias)</i>	<i>Instituciones que promueven las vinculaciones horizontal y vertical</i>
Honduras	
Secretaría de Industria y Comercio	Coordina:
Subsecretaría de Fomento Empresarial y Comercio Interno (direcciones generales de Propiedad Intelectual; Protección al Consumidor; Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa)	Secretaría de Finanzas y Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI); Ganado y Agricultura; Recursos Naturales y Medio Ambiente; Relaciones Exteriores; Salud; y Turismo
Subsecretaría de Integración Económica y Comercio Exterior (direcciones generales de Integración Económica y Política Comercial, y de Fomento al Comercio Exterior y la Inversión)	Banco Central de Honduras (BCH)
	Rama legislativa (unicameral)
	Sector privado:
	Consejo Hondureño Empresarial (Cohep)
	Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE)
	Asociación Nacional de Productores (ANDI)
	Cámara de Comercio e Industria (CCIC)
	American Chamber of Commerce in Honduras (Amcham)
	Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa (CCIT)
Nicaragua	
MIFIC	

cional de los países de América Central. De nuevo, Nicaragua contrasta con los otros por su escasez de información y organización de la misma.

Obsérvese que los ministerios de economía o de comercio internacional han adquirido el liderazgo en la consecución de los propósitos de liberalización y regionalización; esto es relevante por las siguientes razones: 1) impone una orientación hacia afuera a los PVD que debieran, por obligación democrática, orientarse hacia el desarrollo interno; 2) por extensión esto crea un orden de “arriba abajo” dentro de estos países y, con ello, inconsistencias desarrollistas: una orientación externa requiere más educación, exposición y contactos externos que sólo se presentan en las clases urbanas (no en las rurales), y atrae más a los grupos con movilidad vertical que a los ciudadanos rurales, quienes son típicamente arraigados y conservadores; 3) la orientación externa está implícitamente orientada a Estados Unidos, como describen los argumentos de dependencia, particularmente en su versión original formulada por Albert O. Hirschman acerca de los países clientes de Alemania en Europa oriental antes de la segunda guerra

mundial;⁴¹ 4) desde un ángulo más positivo, esta orientación externa hacia Estados Unidos aún puede impulsar la pronta recuperación de sus deplorables condiciones económicas de por lo menos cuatro de los cinco países; y aunque las instituciones necesarias para el CAFTA implican planeación de largo plazo, el énfasis en los sectores sociales con movilidad ascendente en vez de aquellos provenientes del sector agrícola tradicional requiere una estrategia de corto plazo que será inviable de no incluir a una proporción más representativa de la población. Finalmente, como con la política comercial, las políticas exteriores enfatizan desproporcionadamente a Estados Unidos, al grado en que hacen que México y Canadá parezcan socios triviales.

Las negociaciones del CAFTA

El cuadro 9 provee la columna vertebral del análisis mediante una lista de las rondas de negociación del CAFTA, y el cuadro 10 presenta las reuniones de coordinación. Las negociaciones fueron relativamente abiertas por la cantidad de conferencias de prensa y los volúmenes de información publicados. Pero en lo fundamental el CAFTA se caracterizó por la discrecionalidad, por las respuestas evasivas a cuestionamientos públicos,⁴² ya que muchos documentos eran inaccesibles “por razones de política exterior y seguridad”.⁴³ A continuación, tras una revisión general del CAFTA, se elabora una descripción del trato dado a los siguientes temas: agricultura, textiles, mano de obra y telecomunicaciones, con comentarios acerca de los impactos que tuvo en el ambiente y en las relaciones de poder, así como comentarios conclusivos sobre los desenlaces de la negociación.

Revisión general

Las negociaciones del CAFTA fueron inmaculadas; estuvieron predeterminadas desde el principio: habría nueve rondas que concluirían en diciembre de 2003. Por

⁴¹ *National Power and the Structure of Trade* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1981).

⁴² Éste es un tema común en los informes. La Sexta Ronda en Nueva Orleans, como se afirmó en *The Advertiser* de Lafayette, Luisiana, “será conducida en secreto”. Véase “Secret CAFTA Talks Continue”, *The Advertiser*, 29 de julio de 2003, <<http://www.theadvertiser.com/business/html/CC6EB14B-1B61-4322-8F1A-D4D379735605.sht>>. Katherine Stecher utiliza el mismo argumento acerca de la Séptima Ronda en Managua: “CAFTA: A Shot-gun Wedding”, *NicaNet: The Nicaragua Network*, <http://www.nicanet.org/alerts/cafta_negotiations_2.htm>. The Canadian Council for International Cooperation afirma lo mismo. Véase Esperanza Moreno, “Secret Deals Breaks Trail for FTAA?”, *Oneworld net*, 16 de julio de 2004, en <<http://www.oneworld.net/article/view/76972/1/>>.

⁴³ Oxfam, “CAFTA: An Undemocratic Negotiation Process”, en <<http://www.oxfamamerica.org/advocacy/art5543.html>>.

CUADRO 9
RONDAS DE NEGOCIACIÓN DEL CAFTA

-
- 1ª San José, Costa Rica, 27 de enero de 2003: calendarización y establecimiento de la agenda, se sostuvieron pláticas de largo alcance, se llevaron a cabo reuniones de los grupos de negociación y se discutieron acuerdos con terceras partes (México y Chile).
 - 2ª Cincinnati, Ohio, Estados Unidos, del 24 al 28 de febrero de 2003: surgieron desacuerdos que no se resolvieron; se realizaron pláticas sobre los detalles en los grupos de la negociación; no hubo acuerdo con Estados Unidos en el tema de la agricultura, los derechos laborales ni en las telecomunicaciones.
 - 3ª San Salvador, El Salvador, del 31 de marzo al 4 de abril de 2003: se presentan convergencias y divergencias; Estados Unidos propone a Panamá y a la República Dominicana como socios del CAFTA, se abordan los subsidios a las exportaciones; se discuten los textiles y las reglas de origen; se abordan temas agrícolas.
 - 4ª Antigua, Guatemala, del 12 al 16 de mayo de 2003: se decide la aplicación de leyes laborales a pesar de que violen los derechos humanos, y reducir los aranceles agrícolas en un plazo de 5-12 años; se aborda el tema de acceso a mercados: Guatemala ofrece abrir 78-81 por ciento, frente a la propuesta de 72 por ciento presentada por otros; el nivel arancelario preferencial de textiles de Centroamérica se negocia; todas las propuestas se ponen sobre la mesa de negociación.
 - 5ª Tegucigalpa, Honduras, del 16 al 20 de junio de 2003: Estados Unidos propone negociar acceso a mercados; 70 por ciento del acceso se acuerda, 30 por ciento se mantiene sin consenso (textiles, agricultura).
 - 6ª Nueva Orleans, Luisiana, Estados Unidos, del 28 de julio al 1 de agosto de 2003: se continúa discutiendo acceso a mercados, propiedad intelectual y compras del sector público; se abordan derechos laborales y reglas al medio ambiente.
 - 7ª Managua, Nicaragua, del 15 al 19 de septiembre de 2003: Estados Unidos rechaza las peticiones de eliminar sus subsidios, pero acuerda una protección de 15 años para los productos sensibles y se crean 5 grupos de productos; se desdeña el tema de los textiles para disgusto de Nicaragua.
 - 8ª Houston, 20 al 24 de octubre de 2003: los países centroamericanos pretenden infructuosamente la inclusión en la agenda de los temas migratorios y los derechos laborales.
 - 9ª Washington, D.C., 8 al 12 de diciembre de 2003: acuerdo alcanzado sobre el CAFTA con excepción de Costa Rica.
 - 10ª Acuerdo alcanzado con Costa Rica, 27 de enero de 2004.
 - 11ª Final. Firma del acuerdo, 28 de mayo de 2004.
-

CUADRO 10
REUNIONES DE COORDINACIÓN DEL CAFTA, 2003

<i>Ronda</i>	<i>Fecha</i>	<i>Sede</i>	<i>Ronda</i>	<i>Fecha</i>	<i>Sede</i>
1 ^a	enero 15-16	El Salvador	6 ^a	julio 15-16	Costa Rica
2 ^a	febrero 18-19	Costa Rica	7 ^a	agosto 26-27	El Salvador
3 ^a	marzo 18-19	Guatemala	8 ^a	octubre 7-8	Guatemala
4 ^a	abril 19-30	Honduras	9 ^a	noviembre 25-26	Honduras
5 ^a	junio 3-4	Nicaragua			

tanto, la agenda para cada ronda perdió importancia; de hecho, no se insistiría en ningún tema específico, a menos que los países de centroamericanos persistieran, aun si los temas fuesen sensibles (por ejemplo, textiles y agricultura).⁴⁴ Incluso, cuando surgían temas específicos, las respuestas eran evasivas por parte de los negociadores. A pesar de que ofrecieron conferencias de prensa, el resultado casi siempre fue la retórica y la evasión que dejaron las dudas de los periodistas sin despejar, lo que no es mejor que negarse a ofrecer conferencias de prensa.

El cuadro 10 muestra que los temas críticos de agricultura y mano de obra se discutieron en la segunda ronda en Cincinnati del 24 al 28 de febrero del 2003; y el tema de los textiles se introdujo en la siguiente ronda en San Salvador entre el 31 de marzo y 4 de abril. De ahí en adelante, la agricultura y la mano de obra fueron temas permanentes en la agenda, pero Estados Unidos retrasó o evadió las discusiones sobre textiles, especialmente en la séptima ronda en Managua a mediados de septiembre. Catherine Stecher de la Red Nicaragüense, un grupo opositor al CAFTA, sostuvo que el acuerdo fue un “matrimonio forzado”, pues argumentó acerca de cómo se beneficiarían las grandes corporaciones agrícolas y no las familias agrícolas de Estados Unidos. En el TLCAN asimetrías similares redujeron el ingreso promedio de los agricultores estadounidenses en un 43 por ciento entre 1993 y 2001, 19 por ciento en Canadá entre 1989 y 1998, esto aunado a la quiebra de quince millones de pequeñas granjas mexicanas en un periodo similar —lo cual predice peores efectos para América Central, especialmente en Nicaragua donde más de 40 por ciento de la población vive en el campo y 75 por ciento de ellos en extrema pobreza.⁴⁵

La manera en que estos temas se trataron demuestra que Estados Unidos los desvió y los soslayó, favoreciendo otros; no obstante, se logró el acuerdo. La po-

⁴⁴ Véase Vanessa Ulmer, “CAFTA Negotiation Session 3: March 31-April 4, El Salvador”, Carnegie Endowment of International Peace, *News Summary*, en <<http://ceip.org/files/news/CAFTA-summary-3.asp>>.

⁴⁵ Stecher, “CAFTA: A Shot-gun Wedding”.

tencia adoptó la misma estrategia frente a los intereses de los Estados centroamericanos de incluir los temas de inmigración y derechos laborales en la octava ronda en Houston hacia fines de octubre;⁴⁶ después de que se mencionaron y se escucharon, fueron ignorados en el análisis final.

Las telecomunicaciones fueron otro tema complejo. De hecho, el CAFTA fue casi descarrilado por Costa Rica a causa del tema. En vista de la competitividad de Estados Unidos en el sector, la protegida industria costarricense sería amenazada; peor aun, el tema provocó reacciones entre los demás intereses beneficiados por la estabilidad y el relativo desarrollo de Costa Rica.

La negociación en temas laborales fue problemática, particularmente a causa de las persistentes diferencias salariales y la mutua suspicacia. Estados Unidos abordó esto superficialmente sólo con el objeto de lograr el apoyo de sus contrapartes centroamericanos. Estados Unidos demostró la misma actitud con respecto al tema ambiental, pues lo relegó lo más posible, a pesar de los múltiples estudios que produjo al respecto, y logró el apoyo de los Estados centroamericanos. Finalmente, en relación con la influencia del poder sobre los desenlaces de la negociación, la potencia se llevó el crédito debidamente. La sección sobre resultados documentó estas observaciones y ofrece conclusiones comparativas.

Agricultura

El análisis del tema agrícola se deriva del cuadro 11, que muestra el trato que Estados Unidos da a las importaciones agrícolas provenientes de cinco países centroamericanos, y el cuadro 12 que identifica los acuerdos logrados. Además, como tercer tema en este apartado, se abordan las implicaciones legislativas. En términos de las importaciones agrícolas, se identifican las siguientes: *a*) “contingentes arancelarios” (en inglés *tariff rate quotas*, o TRQ); *b*) los programas de apoyo existentes en Estados Unidos; *c*) los subsidios a las exportaciones, de existir alguno; *d*) los productos que Estados Unidos considera sensibles; *e*) los aranceles; *f*) los productos de CA que son afectados; *g*) los aranceles nicaragüenses; y *h*) las importaciones estadounidenses. La relevancia de cada uno varía para cada país de esta región.

Los TRQ fueron adoptados tras la Ronda de Uruguay para convertir barreras no-arancelarias (como las cuotas) a aranceles, con el objeto de establecer un acceso máximo de 3 por ciento del mercado interno para aquellos productos. Excepto Honduras, todos los demás países tienen listas de productos sujetos a estas restricciones, algunos de los cuales están incluidos en los programas de apoyo que Estados Unidos da a sus productores. Estos productos se convierten en “sensibles” si las importaciones exceden el límite acordado y se les aplican aranceles; y algunas exportaciones de ese país como lácteos, azúcar y tabaco reciben subsidios.

⁴⁶ Jenalia Moreno, “Worker Rights a Tricky Issue: Illegal Conditions a Concern”, *Houston Chronicle*, 22 de octubre de 2003, en <<http://www.chron.com/CDA/ssistory.mpl/business/2171778>>.

CUADRO 11
TRATO DE ESTADOS UNIDOS A LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE CENTROAMÉRICA

<i>Trato de Estados Unidos</i>	
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> ▶ TRQ de carne de puerco, res y pollo, lácteos, arroz, maíz, trigo, frijol, azúcar y tabaco. ▶ Reciben programa de apoyo en Estados Unidos los productos lácteos, arroz, maíz, azúcar y tabaco. ▶ Reciben subsidios a la exportación los productos lácteos, azúcar y tabaco. ▶ Los productores de arroz y frijol serán fuertemente amenazados por la competencia. ▶ Se podrán aplicar aranceles de Estados Unidos al azúcar, sus derivados y a los melones.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Los TRQ amenazarán lo siguiente: carne de res, lácteos, maíz amarillo, aceites vegetales, azúcar y tabaco. ▶ Productos sensibles para Estados Unidos: arroz, trigo, maíz, carne de pollo, trigo. ▶ Problemas para El Salvador en el maíz, arroz y frijol. ▶ Importaciones de Estados Unidos: café y azúcar.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Los TRQ amenazarán al maíz, arroz, azúcar, tabaco, lácteos, frutas (manzanas, peras, uvas), sorgo y soya. ▶ Aranceles aplicados a los melones. ▶ Grandes problemas para Guatemala en el maíz y el arroz.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ▶ No hay productos amenazados por los TRQ. ▶ Aranceles de Estados Unidos aplicados al arroz. ▶ Problemas para Honduras sobre el maíz. ▶ Importaciones de Estados Unidos: café y plátanos.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Los TRQ amenazarán al maíz, arroz, sorgo, aceites de vegetales, frijol, carne de res y pollo, leche y azúcar. ▶ Nicaragua aplicará aranceles al maíz, sorgo, arroz. ▶ Nicaragua no es de los 30 principales mercados de exportación de Estados Unidos, y es el menos dependiente de su mercado agrícola.

FUENTE: Dale Hathaway, "The Impacts of U.S. Agricultural and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration via a U.S.-Central American Free Trade Agreement", background paper, seminario sobre "Agricultural Liberalization and Integration" del Banco Interamericano de Desarrollo, octubre de 2002.

CUADRO 12
DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DE LA AGRICULTURA EN EL CAFTA

<i>Plazos de desgravación (años)</i>	<i>Acciones inmediatas</i>	<i>Arancel aplicado dentro de los "contingentes arancelarios" (TRQ)</i>	<i>Alcance negociado en la OMC</i>	<i>Compromisos de Estados Unidos</i>
Carne de res				
15	Carne de primera y cortes selectos	Sólo si se satisfacen los TRQ de la OMC	35-79% (15-30%)	26% se eliminará en quince años
Carne de puerco				
15	Tocino	Cuota base: 9 450 toneladas métricas, incremento anual de 5-15%	35-60% (15-47%)	Cero aranceles
Carne de pollo				
18 para piernas de pollo (Costa Rica)		21 810 toneladas métricas (o el 5% de la producción regional de carne de pollo), Costa Rica: 300 toneladas métricas (10% al año)	35-250% (164+%)	Ya existe un arancel cero
Lácteos				
20		6 000 toneladas recíprocamente	35-100% (hasta un 60%)	60% de reducción en los próximos veinte años
Vegetales				
Se eliminan todos los aranceles (excepto cebollas frescas para Costa Rica); varias desgravaciones	Productos selectos		30-60% (15%)	
Frutas				
Hasta diez años (concentrados mixtos; naranjas)	Productos selectos (la mayoría)		20-60% (15%)	
Oleaginosas				
5-15	Selecto		25-110% (5-20)	Ya existe un arancel cero
Papas				
15	Tipos selectos		25-60% (15%)	

CUADRO 12
DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DE LA AGRICULTURA EN EL CAFTA
(continuación)

<i>Plazos de desgravación (años)</i>	<i>Acciones inmediatas</i>	<i>Arancel aplicado dentro de los "contingentes arancelarios" (TRQ)</i>	<i>Alcance negociado en la OMC</i>	<i>Compromisos de Estados Unidos</i>
Trigo y harina				
15 en la harina de trigo	Estados Unidos aplica candados		35-60%	
Maíz y sus derivados				
15	Inmediata para Costa Rica	Se establecerán TRQ dentro de la cuota, partiendo de una base de 65 000 para Nicaragua y hasta 500 000 para Guatemala	15-75%	Ya existe un arancel cero
Arroz				
18 (20 para Costa Rica)		Se establecerán TRQ dentro de la cuota, rango: 50 000 para Costa Rica	35-90 (15-60)	Ya existe un arancel cero
Azúcar				
15		97 000 toneladas métricas, podrán alcanzar las 140 000 en el año 15, a partir de entonces crecerá 2% anualmente		Los aranceles no se reducirán sobre el 100 por ciento de lo que excede la cuota
Tabaco				
				Los subsidios a las exportaciones de Estados Unidos se eliminarán en quince años. Los aranceles de Estados Unidos desaparecerán en quince años
Algodón				
Libre de arancel Candados				Desgravación arancelaria en quince años

FUENTE: U.S. Trade Representative, "CAFTA Agriculture: Specific Fact Sheet", en la página oficial del USTR, <<http://www.ustr.gov>>.

El azúcar plantea un inmenso problema, razón por la cual sus niveles de subsidio no fueron reducidos bajo el CAFTA. El incremento en el acceso al mercado de Estados Unidos para el azúcar de América Central en el primer año sólo representaría la producción de un solo día de la industria azucarera del país,⁴⁷ es decir, el 1.2 por ciento de su producción y 1.1 por ciento de su consumo —y crecería solamente a 1.7 por ciento de la producción y 1.6 por ciento del consumo en quince años. Estados Unidos establecería TQR equivalentes a 99 000 toneladas métricas (TM) en el primer año, que aumentarían a 140 000 en quince años. A pesar de estas medidas, los productores de azúcar de la potencia se mostraron dispuestos a transferir su lealtad partidista durante la campaña del 2004 si las protecciones de que gozaban no se mantenían. Aunque el azúcar no fue el factor decisivo que determinó la manera en que dos estados clave como Florida y Minesota votaron (Florida por los republicanos y Kerry obtuvo el voto de Minesota, mientras que para el Congreso estuvo dividido), el tema del azúcar generó fuertes presiones políticas. Un granjero de Minesota, Ferry Vipond, argumentaba lo siguiente: “No se puede esperar que compitamos con ellos (los países centroamericanos) cuando pueden producir azúcar exentos de normas ambientales o laborales”. Charlie Melancon, un granjero azucarero de Luisiana, tenía más convicción en esta creencia: “Todos los candidatos están huyendo del CAFTA a causa del voto azucarero...”⁴⁸

El cuadro 12 muestra el trato a algunos productos selectos en el CAFTA, el rango de obligatoriedad de la OMC y la acción específica de Estados Unidos. Muchos productos entrarán en un régimen libre de aranceles hasta después de quince años, algunos, como el arroz costarricense en dieciocho o veinte años y los lácteos en veinte años. Varios productos lo harán inmediatamente (columna 3), por ejemplo, tocino y algunas frutas y verduras. La cuarta columna indica los límites actuales de TRQ y sus cambios esperados y la quinta columna proporciona sus rangos bajo la OMC, tanto prescriptiva (primera fila) como prácticamente (segunda). La última columna indica que para Estados Unidos un número de productos ya tiene arancel cero (cerdo, pollo, chícharo y frijol, maíz y sus derivados, y arroz), otros que reciben protección no tendrán gran cambio (azúcar), otros serán lentamente comercializados (lácteos, carne de res) o serán completamente excluidos (tabaco, algodón).

El CAFTA muestra con claridad cómo las negociaciones agrícolas pasaron de la fase de fórmula a la de detalles. Hacia el fin de la cuarta ronda, las áreas sin consenso eran las siguientes: agricultura, textiles y accesos privilegiados distribuidos selectivamente a través de Centroamérica.⁴⁹ Puesto que el tema agrícola es un

⁴⁷ U.S. Trade Representative, “Sugar: Putting CAFTA in Perspective”, *Trade Talks*, en <<http://www.ustr.gov>>.

⁴⁸ Rob Hotakainen, “Sugar: A Sticky Election Issue”, *Sacramento Bee*, 5 de septiembre de 2004, en <<http://www.sacbee.com>>.

⁴⁹ “Briefing on the U.S./Central American Free Trade Agreement”, *Yahoo! News*, CAFTA Coalition, junio de 2003.

problema tanto para las exportaciones de Estados Unidos como para las importaciones, se demuestra cómo el enfoque uniforme que ese país busca imponer en cada negociación comercial rara vez atiende las preocupaciones específicas de las partes. El cuadro 11 enlista los TRQ de Estados Unidos para cinco países centroamericanos, así como los productos sensibles que son amenazados por las importaciones y las exportaciones en ambos sentidos. También se encuentran enlistadas las importaciones de Estados Unidos sujetas a restricciones sanitarias-fitosanitarias y barreras técnicas al comercio, impuestas sobre todo al pollo y carne de res de Centroamérica. Además de exponer las variaciones entre países, se evidencia un problema común de la región: existen consecuencias perjudiciales de la liberalización de productos. Las negociaciones comerciales se asemejan a una bomba de tiempo. Por un lado están las demandas de Estados Unidos de acceso a mercados y defensa contra importaciones, por el otro están las más débiles capacidades de tal región para sostener sus demandas de acceso al mercado de la potencia y defensa contra importaciones. El resultado: los pequeños productores centroamericanos “serán borrados”, y sus grandes granjas “quebrarán”, el *dumping* de Estados Unidos podría tener el mismo efecto que en el TLCAN tuvo sobre México, convirtiendo “un gran productor agrícola” en el “mayor importador de granos básicos de Estados Unidos en América Latina” —un destino que afectó la vida de 25 millones de productores mexicanos de maíz.⁵⁰

Durante el fracaso de la reunión ministerial de Cancún en septiembre de 2003, dos miembros del Comité de Finanzas del Senado, su presidente Charles Grassley y Max Baucus, declararon que “verán mal” a aquellos países que no jueguen un “papel constructivo” en las negociaciones —una amenaza directa a Costa Rica y Guatemala, miembros del G-21 que se opuso a las demandas de Estados Unidos en Cancún, y otros miembros de América Latina en esa coalición. Grassley y Baucus tenían sus preocupaciones y expectativas sobre el CAFTA. “Los negociadores de Centroamérica tienen demandas irreales respecto al tema de acceso a mercado”, y propusieron que las “barreras impuestas a productos estadounidenses —incluyendo carne de res, cerdo, maíz, avena y soya— debían ser eliminadas lo antes posible y de preferencia inmediatamente”. Al mismo tiempo, amenazaron a América Central con respecto de un incremento en las exportaciones de azúcar a Estados Unidos y notaron que “los países de centroamericanos han mostrado poca voluntad para relacionarse de manera constructiva...”.⁵¹ Aunque Estados Unidos se rehusó a hacer concesiones en materia de subsidios agrícolas en la séptima ronda, acordó limitar los productos sensibles a un rango temporal de protección de quince años. Pese a esto, los productores azucareros estadounidenses estaban inconformes,⁵² como

⁵⁰ Oxfam, “Agriculture under CAFTA”, en <<http://www.oxfamamerica.org/advocacy/art=5542.html>>.

⁵¹ “Will WTO Stand Affect CAFTA”, *High Plains Journal*, 10 de septiembre de 2003, en <<http://www.hpj.com/edit1/WillWTOstandaffectCAFTA.CFM>>.

⁵² “Congressmen Urge Caution in FTAA Negotiation”, *The South Florida Business Journal*, 25 de septiembre de 2003, en <<http://www.bizjournals.com/southflorida/stories/2003/09/22/daily37.html>>.

indicaron sus representantes de ambos partidos Neil Abercrombie (demócrata por Hawai), Allen Boyd (demócrata por Florida), Ben Cardin (demócrata por Maryland), Ed Case (demócrata por Hawai), Eliot Engel (demócrata por Nueva York), Mark Foley (repblicano por Florida), Alcee L. Hastings (demócrata por Florida) y Adam Putnam (repblicano por Florida). También los productores de camarón estaban insatisfechos en la octava ronda en Nueva Orleans, centro de la industria camaronesa.⁵³ Tras firmarse el CAFTA, Estados Unidos impuso rígidos aranceles sobre las importaciones de China y Vietnam (112 por ciento), Brasil (67 por ciento), India (27 por ciento), Tailandia (10.2 por ciento) y Ecuador (9 por ciento), incluso cuando 87 por ciento del camarón que se consume es importado.⁵⁴

Como antes se observó: *a*) esta región podría enfrentar mayores impactos que Estados Unidos a causa del trato agrícola del CAFTA en vista de las inmensas asimetrías económicas y disparidades en condiciones sociales; y *b*) con más productos libres de aranceles —especialmente avena, maíz y arroz— el peso de Estados Unidos en la apertura de los mercados de otros países y otros productos se incrementa. Esta segunda observación hace de la agricultura un instrumento de política comercial más amplio.

Textiles

Dos problemas emergieron de la negociación de textiles, uno genérico al proceso y otro específico al tema: 1) hubo evasivas para con los medios en los informes sobre el progreso de las negociaciones, y 2) el segundo versó sobre la acumulación de origen. Mientras que la evasión creó un sentido de identidad común entre negociadores, la acumulación de origen reveló las divisiones de la industria textil de Estados Unidos respecto al CAFTA.

Sobre textiles sabemos solamente lo poco ofrecido en las tímidas declaraciones de propósitos. La negociadora en jefe de Estados Unidos, Regina Vargo, esperaba que “la región entera operara bajo un solo régimen textil en términos de reglas de origen [...] Esto sería un tema de negociación, [...] no sólo aquí en la región (centroamericana), también en Estados Unidos entre nuestros diferentes intereses a lo largo del espectro que va de la producción a la distribución...”. Cuando se le pidieron detalles, Vargo dio evasivas. Se le preguntó acerca de una supuesta división entre los países de tal región respecto al tema del acceso a un mercado libre de aranceles y de cómo Estados Unidos interpretaba la ausencia de consenso general y respondió: “Ése es de nuevo el tipo de pregunta que

⁵³ John de Santis, “Shrimpers Go Global: Economic Stress Leads to Unlikely Alliances”, *The Houma Courier*, 23 de julio de 2004, en <<http://www.houmatoday.com/apps/pbcs.d11/article?AID=20030723/NEWS/307230321/1026>>.

⁵⁴ “U.S. Places Duties on Shrimp Sales”, *BBC News*, 29 de julio de 2004, en <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/3937851.stm>>.

involucra especulaciones [...] Así que supongo que mi respuesta es «seguiremos hablando y trabajando en ello». En efecto, hablaron y trabajaron para producir el acuerdo, sin embargo, el paso de la implementación de detalles a la práctica es distinta del paso de la fórmula a los detalles. Un acuerdo general sobre acceso a mercados es fácil lograr, pero cada país, incluyendo Estados Unidos, busca excepciones sectoriales o industriales a dicho acuerdo. Costa Rica obtuvo sus excepciones en agricultura durante la ronda de octubre de 2002 en San José; pero no se aclaró durante la mayor parte de las negociaciones si esto sucedería en los demás casos, en qué medida sucedería para cada uno de los países y en qué productos específicamente. Si esto es lo que se discutió en la fase de fórmulas y terminología, la fase de discusión sobre los detalles invocó sobre todo el tema de las reglas de origen, entre otros.

Las pláticas sobre reglas de origen terminaron en una controversia sobre la acumulación de origen: fibras, tejidos y telas importadas de cualquier país que tenga un acuerdo de libre comercio o un arreglo preferencial con Estados Unidos debían calificar como insumos manufactureros provenientes de esta región para exportaciones sin aranceles a aquel país, bajo el CAFTA. Ésta es la visión unánime de la región, opuesta por los grupos textiles de Estados Unidos quienes querían que sólo las fibras, tejidos y telas estadounidenses calificaran como insumos textiles. La visión estrecha de Estados Unidos contra la más amplia centroamericana respecto a reglas de origen genera dos profundas fuentes de conflicto: *a*) ciertos países que tienen acuerdos comerciales con Estados Unidos, como México, son productores de fibras, tejidos y telas a altos costos comparados con productores africanos y caribeños que no tienen estos acuerdos, y que automáticamente se beneficiarían de acumulación de origen en América Central, de manera tal que favorecerían la integración de sus economías y la de Norteamérica, marginando así al resto del mundo; y *b*) los productores de textiles estadounidenses enfrentan la oposición de vendedores al menudeo y mayoreo de ese mismo país que prefieren importaciones baratas para enfrentar la rigurosa competencia.⁵⁵ Mientras Estados Unidos defendía su posición a favor de un acuerdo “a partir del hilado” (*yarn forward position*, YFP por sus siglas en inglés) —es decir, ropa de una región elaborada a partir de insumos de la misma región—, América Central buscó “niveles arancelarios preferenciales” para los textiles (*tariff preference levels*, TPL por sus siglas en inglés) desde la cuarta ronda con base en la acumulación de origen.

Telecomunicaciones

Como es un sector pujante de la industria de servicios, las telecomunicaciones son críticas para el comercio del siglo XXI; por tanto, su trato en las negociaciones

⁵⁵ Kristi Ellis, “CAFTA Talks Hinge on 3 Major Sectors”, *Trade Observatory*, 2 de octubre de 2003, en <<http://www.tradeobservatory.org/news/index.cfm?ID=4850>>.

atiende dos asuntos: *a)* brechas entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, y *b)* manejo de los competitivos grupos de interés. Ambos fueron contenciosos y quizá aún no se han arreglado del todo. Costa Rica se negó a firmar el acuerdo en diciembre de 2003 en parte debido al segundo factor, mientras otros países de la región se incomodaron con el acuerdo a causa del primer factor.

Costa Rica no fue el único que comprometió los sectores de telecomunicaciones, aseguradoras y otros. Irving Guerrero, el viceministro de Comercio Exterior hondureño indicó, incluso antes de las pláticas del CAFTA, que su país daría pasos lentos en el tema.⁵⁶ El desacuerdo se evidenció en la conferencia de prensa de la cuarta ronda. Vargo declaró: “las telecomunicaciones y otros sectores de infraestructura clave serán la columna vertebral que todos los demás utilicen en términos de competitividad [...] Así que pensamos que ésta es un discusión totalmente apropiada para la mesa”. Su contraparte costarricense, Anabel Gonzales, rápidamente reaccionó: “Creí que después de tres rondas de decir lo mismo podría ahorrármelo en esta oportunidad, pero pienso que, para el registro, debo mencionar de nuevo que el presidente de Costa Rica ha declarado que nuestra posición en el tema es que las telecomunicaciones no se abrirán en el contexto del acuerdo, ya que nuestro país considera ésta como una decisión o discusión interna”.

Claramente no todos los temas podían ser evadidos; y Costa Rica eventualmente flexibilizó su posición. La obtención del acuerdo pudo haber enorgullecido a los negociadores de Centroamérica, pero eso no borra que algunos tuvieron que soportar concesiones en puntos difíciles a favor de la posición privilegiada de Estados Unidos y, posiblemente, de problemas que de ello se derivarán.

Las telecomunicaciones están en la lista de pronta liberalización de la OMC. Sin embargo, la liberalización roba a los países en vías de desarrollo la oportunidad de construir sus propias industrias de telecomunicaciones que, al parecer, no se presentará de nuevo. Compensando estas oportunidades perdidas está la reubicación de plantas maquiladoras dedicadas a productos de telecomunicaciones de bajo costo a países en vías de desarrollo, como cuando México comenzó a producir chips de semiconductores en los noventa; éste es el caso de la mayoría de los países centroamericanos. Pero en la otra cara de la misma moneda está la protección que recibe la industria de telecomunicaciones en algunos países en vías de desarrollo como Costa Rica, más la que ya hay en los países desarrollados. Ambas son circunstancias costosas.

El tema laboral

Las leyes laborales siempre obstaculizan las negociaciones comerciales, pero en este caso fueron subordinadas. Estados Unidos tiene la capacidad de esconder-

⁵⁶ Lynn Chatowetz, “CA Trade Reps Meet in Washington for Free-trade Talks”, *Honduras This Week Online*, 16 de septiembre de 2002, <<http://www.marrder.com/htw/2002oct/business.htm>>.

las bajo la alfombra o ignorarlas —una actitud ampliamente aceptada por los negociadores de Centroamérica puesto que su propio trato de los trabajadores es cuestionable. Pese a esto, dicho tema se vincula con otros, como la discusión de los principios y relaciones laborales en las medidas para generar capacidad comercial.

La administración de Bush se ha resistido a promover cualquier cosa más allá de la aplicación de leyes laborales locales. Los grupos laborales estadounidenses, sin embargo, demandaron más; como mínimo, la aplicación de los cinco principios cardinales de la OIT:⁵⁷ libertad de asociación, derecho a organizarse, negociación colectiva, abolición del trabajo forzado y equidad de tratos y oportunidades.⁵⁸ Su cumplimiento implica transformaciones sociológicas inmensas en las sociedades históricamente estratificadas y subyugadas de la región. Aun así Max Baucus, senador demócrata por Montana, insiste que el Congreso no aceptará menos.

Como con los textiles, el negociador en jefe fue igualmente vago y evasivo en las conferencias de prensa respecto a derechos laborales. Cuando se le preguntó, después de la cuarta ronda en Guatemala, si el CAFTA despojaría a los exportadores de CA de las preferencias del CBI y del Sistema General de Preferencias (SGP),⁵⁹ se rehusó a “entrar en los detalles de las ofertas...”. Cuando se le pidió que mencionara “concretamente” las propuestas de Estados Unidos, su respuesta fue un poco más específica pero finalmente igual de evasiva:

Pienso que nuestro enfoque sobre los temas laborales tiene tres lineamientos [...] primero la negociación de obligaciones en este acuerdo [...] que cada parte [...] es responsable de la aplicación efectiva de [...] sus propias normas laborales [...]; segundo, [...] tenemos un diálogo bilateral activo [...] para hablar de las formas en que los regímenes laborales y su aplicación [...]; tercero, [...] discutimos activamente sobre asistencia a la capacidad comercial”.⁶⁰

Nos quedamos especulando acerca de cómo se mejorarán y aplicarán las obligaciones del régimen laboral y cuál será su relación con las medidas TCB. Éstas atienden: a) la movilización de los recursos para micro, pequeñas y medianas empresas; b) la colección, manipulación y desmantelamiento de datos estadísticos; c) la diseminación de conocimiento acerca de los requerimientos del mercado de

⁵⁷ Doug Palmer, “U.S. Eyes Post-Cancun Trade Deal with Central America”, *Yahoo! News*, 17 de octubre de 2003, en <http://story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=nm/20030929/pl_nm/trade_cafta_dc_1>.

⁵⁸ Acerca de cómo los primeros dos son minados por las maquiladoras, véase Mark Engler, “CAFTA: Free-trade vs Democracy”, *Foreign Policy in Focus*, 29 de enero de 2003, en <<http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/0603CAFTA.htm>>.

⁵⁹ CBI: Caribbean Basin Initiative; el GSP fue adoptado durante las pláticas en la Ronda Kennedy del GATT entre 1964-1967.

⁶⁰ Embajada de Estados Unidos en Guatemala, “Transcript of Final Press Conference, IV Round of CAFTA Negotiations”, Ciudad de Guatemala, 16 de mayo de 2003, en <<http://www.kampala.usembassy.gov/guatemala/www.caftagueae02.html>>.

Estados Unidos; *d*) el fortalecimiento de instituciones; y *e*) la coordinación de consultas entre el sector privado y la sociedad civil.⁶¹

Los informes sobre medidas TCB son un poco más reveladores, pero la manera en que lo laboral se conecta con las negociaciones de agricultura, textiles, acceso de mercados o TCS queda oscura. “Los nuevos acuerdos comerciales aceptan las leyes laborales como son”, argumenta Stephen Cotas, del Labor Education in the Americas Project, “y las leyes locales de América Latina suelen estar por debajo de las normas internacionales”.⁶² El hecho de que queden o no abiertas se verá con el tiempo, puesto que los grupos sociales no están convencidos de que se haya nivelado el terreno y sólo la implementación de las políticas revelará su estado. A pesar de esto, cualquier consenso entre países desarrollados y países en vías de desarrollo a favor de la subordinación de las leyes laborales en negociaciones comerciales contribuye mucho en la prevención de rupturas en el proceso.

Para países con poblaciones predominantemente agrícolas, significativos sectores indígenas, profunda pobreza y memorias recientes de guerra civil o persecución, los programas TCB y sus expectativas son demasiado ambiciosas —reflejando de nuevo el tono “de arriba hacia abajo” del Consenso de Washington, que se impone a una sociedad que no entiende su esencia. Esto difiere drásticamente del enfoque desarrollista “de abajo hacia arriba” que enfatiza inclusión social y sustentabilidad. Los resultados del primero tienden a ser muy diferentes: las TCB benefician y son el arma de muy pequeños segmentos modernizadores de la población residente en las áreas urbanas; por tanto, fortalece a los tradicionales actores de la toma de decisiones corporativista, tales como las elites económicas y militares, y en el proceso se profundizan divisiones sociales y tendencias represivas. En conclusión, las TCB podrían destruir los proyectos sustentables y desarrollistas.

Después de que se acordó el CAFTA, Thea Lee, directora asistente de políticas públicas de la AFL-CIO,⁶³ rechazó el comentario de Zoellick de haber provisto de

⁶¹ Para un análisis de la experiencia de El Salvador con las medidas TCB, véase Gobierno de El Salvador, “National Action Plan for Trade Capacity Building: El Salvador”, 16 de diciembre de 2002, en <http://www.sice.oas.org/geograph/central/plan_sal.asp>. Estados Unidos solicitó informes semejantes para liberar fondos TCB a todos los países de Centroamérica. Véase, además, Gobierno de Costa Rica, U.S.-Central American Free Trade Agreement, Integral Cooperation Agenda, “Conceptual Proposal for a National Action Plan: Costa Rica”, diciembre de 2002; Gobierno de Guatemala, Ministerio de Economía, “National Action Plan for Trade Capacity Building in Guatemala: A Proposal by the Government of Guatemala in the Framework of the U.S.-CAFTA”, diciembre de 2002; Gobierno de Honduras, US-Central American Free Trade Agreement (U.S.-CAFTA), “National Action Plan for Trade Capacity Building: Honduras”, junio de 2003; y Gobierno de Nicaragua, “Operational Program for the National Action Plan for Institutional Strengthening”, diciembre de 2002, todos disponibles en la página web del representante comercial de Estados Unidos.

⁶² Emad Mekay, “U.S. Trade: Central American Free Trade Deal a Dud, Activists Say”, 10 de abril de 2003, en <<http://www.tradesobservatory.org/news.index.cfm?ID=4285>>.

⁶³ AFL-CIO: American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (Federación del Trabajo de Estados Unidos-Congreso de Organizaciones Industriales).

protección nunca antes vista a los trabajadores, diciendo que era una “mentira absoluta”.⁶⁴ En América Central, las corporaciones florecen bajo leyes laborales laxas, especialmente en el sector agrícola, imponiendo todo tipo de prácticas discriminatorias. En el caso del plátano, del que la región provee el 40 por ciento de la producción mundial, Kate Mendenhall y Margaret Reeves precisan que además de la persecución de trabajadores de sindicatos plataneros, las corporaciones rutinariamente utilizan pesticidas que dañan a los trabajadores, por ejemplo el *paraquat*, un tóxico que produce comezón, ardor, dermatitis y, en caso extremo, la muerte; el *propiconazole* que destruye la tierra y, mediante escurrimientos, mata a los peces de los canales; y *dibromocloropropano* que genera esterilidad, entre otros.⁶⁵ En Guatemala, novecientos trabajadores de las plantas Bobos de Del Monte fueron ilegalmente expulsados, pero la presión del Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal (Sitrabi) condujo a que se aplicaran multas; en Ecuador, el cuarto productor mundial de plátanos, Noboa, expulsó a todos los trabajadores de sus plantaciones Los Álamos por exigir derechos sindicales, lo cual condujo a la Federación Nacional de Campesinos Independientes y de la Población Indígena de Ecuador (Fenacle) a boicotear a la empresa Bonita Bananas a partir de 2002. Jim Lobe informa que de tres mil a cinco mil niños salvadoreños trabajan en plantaciones de caña de azúcar,⁶⁶ ayudando a Coca Cola y otras corporaciones estadounidenses. Claramente, los derechos laborales están lejos de ser tan compatibles como Zoellick cree.

Pero resolver el problema requiere cruzar la división interna entre empresarios y trabajadores, algunas veces enmascarada por divisiones entre Estado y sociedad; luego reconciliar posiciones internas con estándares o normas internacionales para propiciar que las partes jueguen en un terreno equitativo. Cualquier cosa menor es una receta para el desastre futuro en una era donde prevalece la actitud del “yo primero”.

Medio ambiente

Otro tema ignorado fue el medio ambiente. John Audley, del Carnegie Endowment for International Peace (CEIP), observó correctamente que: “Los temas de comercio y medio ambiente virtualmente han desaparecido de las negociaciones” bajo la presión

⁶⁴ Mark Engler, “The Trouble with CAFTA”, 16 de enero de 2004, *The Nation*, en <<http://www.thenation.com/doc.mhtml?i=20040202&s=engler>>.

⁶⁵ Kate Mendenhall y Margaret Reeves, “Support Banana Workers: Bring Justice to the Table”, *Global Pesticide Campaigner* 14, no. 1 (abril de 2004), en <http://www.panna.org/resources/gpc/gpc_200404.14.1.06.dv.html>.

⁶⁶ Jim Lobe, “Coke Benefiting from Child Labor in Sugar Cane Fields”, *One World United States*, 16 de julio de 2004, en <<http://us.oneworld.net/article/view/87896/1/>>. También, Human Rights Watch, “Turning a Blind Eye: Hazardous Child Labor in El Salvador’s Sugarcane Cultivation”, junio de 2004, en <<http://hrw.org/reports/2004/elsalvador0604/>>.

de argumentos de grupos pro libre comercio.⁶⁷ Alguna vez jugaron un “papel central”, pero ahora las preocupaciones ambientales han perdido su “peso”,⁶⁸ predicó Eric Green, del Departamento de Estado de Estados Unidos; igual sucede con los temas de sensibilidad respecto a mujeres, niños e indígenas en caso de no ser íntegramente abordados en las negociaciones, lo cual naturalmente que no sucedió.⁶⁹

Conclusiones: poder y políticas, la relación entre medios y fines

La manera en que Estados Unidos se sobrepuso a los obstáculos que se presentaron en el proceso de negociación implica abordar el tema de la asimetría de poder. Una revisión de la agenda del CAFTA nos ilustra que, a pesar de que la potencia no hizo concesiones, el CAFTA cruzó la meta en diciembre de 2003, tras doce meses de negociaciones. Un sustento o refutación de sus principios explicaría en parte este diferencial, como ya indicó el análisis de los temas laborales. Otra explicación podría ser el poder relativo o la reputación que emana de la utilización del poder por cualquiera de las partes.

Estados Unidos pudo reflejar su poder en las negociaciones del CAFTA: un poder explícito derivado de los volúmenes comerciales existentes, pero también el poder político implícito derivado de su incontrovertible posición militar global —distinta a la de los ochenta, cuando enfrentó diversas rivalidades en esta región. Para ese país el fin de obtener un acuerdo para diciembre de 2003 no sólo determinó los medios, sino también que lo lograran sin concesión alguna.

El enfoque “tómalo o déjalo” de Estados Unidos reflejó la estrategia “poco a poco” de Bush para sobreponerse al estancamiento que la OMC padeció en Cancún y a los terrenos difíciles del ALCA después de mediados de 2003, mediante las armas de lo que el costarricense José Merino del Río llama “la trinidad perversa del fundamentalismo de mercado”: apertura de mercados, desregulación y privatización.⁷⁰ Además, con mayores flujos comerciales en juego y creciente dependencia de América Central, la superpotencia pudo incrementar su apuesta.

⁶⁷ Carnegie Endowment for International Peace, Global Policy Program, Trade, Equity, and Development, Audley, “Environment and Trade: The Linchpin to Success for CAFTA Negotiations?”, *Issue Brief*, julio de 2003.

⁶⁸ Claramente evidente en el capítulo ambiental del CAFTA que fue “filtrado” a la prensa, el cual es sustancialmente laxo en la aplicación de las normas ambientales, a grado tal que el acuerdo paralelo del TLCAN parece en comparación mucho más estricto. Véase “Leaked CAFTA Environmental Chapter”, *Quest for Peace*, en <http://www.quixote.org/quest/advocacy/fair_trade_cafta_environment_chapter.htm>.

⁶⁹ Eric Green, “U.S. Sees CAFTA Promoting Central American Democracy, Prosperity”, Washington File, 11 de febrero de 2003, en <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/trade/03021101.htm>>; y “Central American Nations Call for U.S. Ratification of CAFTA”, Washington File, 14 de julio de 2004, en <<http://usinfo.state.gov/xarchives/display-html?p=washfile-english&y=2004&m=July&x=>>>.

⁷⁰ “CAFTA: A Perspective from Costa Rica”, *Americas Program* (Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, 20 de febrero de 2003).

Curiosamente y en contraste con Canadá y la Unión Europea, la democracia y la conciencia de derechos humanos no son una prioridad en los propósitos desarrollistas de Estados Unidos a la hora de negociar TLC. Esto no significa que no promueva la democratización y los derechos humanos. Sí lo hace, pero por fuera del campo de juego de las negociaciones y, definitivamente, fuera de las del CAFTA. Aquí también la interpretación de medios y fines ayuda a distinguir la jerarquía de las políticas que al parecer Estados Unidos permite para que los fines de libre comercio determinen los medios de la democratización, liberalización y demás. Vargo, la negociadora en jefe del CAFTA, dijo más o menos lo mismo el 11 de febrero en un panel de discusión en Washington, donde indicó que el CAFTA provee una oportunidad de “insertar estas reformas democráticas y profundizar la integración regional”, reforzar “los indispensables pilares de una sociedad libre”, así como las “formas innovadoras de promover el desarrollo”.⁷¹ De alguna manera, la actitud de la guerra fría, en donde los fines determinaban los medios, continúa en este nuevo propósito económico de la potencia en la posguerra fría: la contención militar de la Unión Soviética y por tanto del comunismo haría del mundo un lugar más seguro para la democracia, en vez de promover la democracia para debilitar y eliminar el comunismo.

¿Qué es entonces lo que el CAFTA significa? En términos de acceso a mercados: *a)* 80 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos serán liberalizadas inmediatamente, 85 por ciento en cinco años y el 100 por ciento en diez años; *b)* las exportaciones de productos agrícolas y productos basados en la información estarán libres de aranceles inmediatamente; *c)* como Costa Rica y El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua serán incluidos en el Acuerdo sobre Tecnologías de la Información de la OMC, que desgrava tales productos; *d)* el CAFTA consolidará las concesiones de liberalización arancelaria a CA otorgadas por la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe. En el frente agrícola: *a)* más de 50 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos entrarán inmediatamente a Centroamérica libres de impuestos; *b)* los aranceles de Estados Unidos para muchos productos se eliminarán gradualmente en quince años; *c)* habrá mejor acceso para productores agrícolas estadounidenses que para canadienses o de Europa occidental; y *d)* habrá mejoras en el SPS.

Respecto al crítico sector textil: *a)* si se cumple con las reglas de origen, los textiles y prendas se liberalizarán por completo de inmediato; *b)* algunas prendas de esta región que utilicen textiles provenientes de la zona del TLCAN serán liberalizadas, esperando integrarse al CAFTA y al TLCAN; *c)* algunas prendas que utilicen textiles escasos en Estados Unidos podrían obtener también un trato libre de aranceles (la determinación de escasez se hará en el momento); y *d)* se permitirán insumos limitados provenientes de terceros países en prendas originarias del CAFTA.

En el área de servicios se acordó amplio acceso a mercados. El desmantelamiento de las barreras a la distribución y la flexibilización de los regímenes de

⁷¹ Green, “U.S. Sees CAFTA ...”.

protección a los comerciantes van de la mano con el acceso a mercados en otros servicios como: *a)* telecomunicaciones, *b)* financieros, *c)* venta al mayoreo, al menudeo y franquicias, *d)* mensajería inmediata, *e)* energía, *f)* transporte, *g)* construcción e ingeniería, *h)* turismo, *i)* publicidad, *j)* arquitectos, ingenieros, contadores y otros profesionistas; y *k)* medio ambiente. Claramente la profundidad y amplitud de la apertura en este sector son impresionantes para países que apenas suben los primeros escalones al desarrollo. ¡Aún está por imaginarse la carrera a la cima que esto provocará entre la población, la enorme mayoría de la cual se encuentra aún marginada!⁷²

Implicaciones

Cuando la Ronda de Uruguay del GATT se estancó a fines de los ochenta y principios de los noventa, Richard S. Belous y Rebecca S. Hartley predijeron “un incremento en los bloques comerciales regionales hacia el futuro”, ya que el sistema comercial internacional estaba “fragmentándose y virando en dirección de más bloques”.⁷³ En una encuesta que levantaron en 1989, hallaron que 63 por ciento de los encuestados creían que Estados Unidos debía firmar un TLC con México, 53 por ciento con la UE y 18 por ciento con otros. En 2005, por supuesto, Estados Unidos se ocupó en lo que sigue al TLCAN de doce años de edad: México descendió de ser el segundo al tercer socio comercial y, bajo George W. Bush, los TLC se han extendido a ubicaciones insignificantes en todo el mundo —de Colombia y Perú a la Unión Aduanera del sur de África, Singapur, el sudeste de Asia y hasta las antípodas, Australia. Su destino podría estar profetizado por la evolución del CAFTA.

Jeffrey A. Frankel, quien enumeró 33 acuerdos regionales comerciales entre 1990 y 1994 —irónicamente representando casi 33 por ciento de todos los acuerdos de ese tipo firmados desde que se fundó el GATT—, dice que “virtualmente todos los países ahora pertenecen al menos a uno de esos clubes”, por lo que todas las formas de lateralismo deberían ser “vistas benignamente”.⁷⁴ Sin embargo las recomendaciones que hace para armonizar al nuevo regionalismo con el multilateralismo también aplican al posnuevo regionalismo elaborado en este artículo, que simplemente podría ser llamado el patrón del siglo XXI. Estas recomendaciones son: *a)* facilitar el comercio mediante la liberalización de procedimientos aduaneros y del sector de envíos/embarques (para reducir costos de transportación);

⁷² U.S. Trade Representative, “Free Trade with Central America: Summary of the U.S.-Central America Free Trade Agreement”, 17 de diciembre de 2003, en <<http://www.ustr.gov>>.

⁷³ *The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy* (Washington, D.C.: National Planning Association, 1990), 5-6.

⁷⁴ *Regional Trading Blocs in the World Economic System* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997), 5 para cita, pero 231-243 para recomendaciones.

b) aplicar las reglas actuales de la OMC; *c)* permitir la liberalización regional parcial; *d)* reducir barreras contra países no-miembros para prevenir pérdidas en sus exportaciones; *e)* mantener abierta la membresía; *f)* hacer compatibles los TLC; *g)* señalar el camino para futuras rondas multilaterales; y *h)* ignorar los argumentos sobre la rivalidad interbloques entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

La diferencia crítica entre el regionalismo abierto y su versión del siglo XXI es el remplazo de la simetría y no discriminación por asimetría y discriminación —un viraje que refleja el instinto de supervivencia del más apto que subyace en las preferencias individuales y políticas estatales del escenario internacional, que ni el viejo ni el nuevo regionalismo identificaron explícitamente o sometieron al análisis. El regionalismo del siglo XXI no es la versión final de las relaciones comerciales entre las naciones, pero probablemente prevalecerá en tanto las siguientes condiciones persistan: *a)* Estados Unidos sea el mayor mercado; *b)* Estados Unidos mantenga el monopolio sobre el poder coercitivo; *c)* se identifiquen los países en vías de desarrollo más con la economía de Estados Unidos que con otras; *d)* el regionalismo no se mantenga fijo ni formalizado y el multilateralismo no adquiera peso ni valor. Si cualquiera de estos pilares se debilita, a los demás les ocurrirá igual, pero los costos que implica serían tan impactantes y expansivos que las demás naciones podrían optar por contener cualquier cambio en el *statu quo*.

EL ESTADO EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EL CASO DE VENEZUELA EN LA COMUNIDAD ANDINA

*Ana Marleny Bustamante**

Introducción

Hay consenso en los círculos políticos y académicos sobre la relevancia del Estado para adelantar los procesos de integración regional. Aunque tal relevancia y apoyo del Estado son requisitos básicos, poco se ha incursionado en las limitantes de los países en vías de desarrollo para cumplir con ese papel, especialmente en su propósito de desarrollo utilizando la integración regional. Nos proponemos revisar y ejemplificar, con el caso venezolano, la capacidad del Estado para adelantar y derivar beneficios de su experiencia en la Comunidad Andina (CAN), tomando las variables “provisión de recursos económicos y de personal con formación suficiente en los órganos decisorios y ejecutivos” como requisitos para contribuir a mejorar la eficiencia de la burocracia y la capacidad del Estado.

Los trabajos sobre los requisitos para alcanzar con éxito una integración económica y política sostenible en el tiempo destacan una serie de atributos económicos, geográficos y políticos, entre otros. Así, Pelkmans incluye un contexto político favorable al proyecto de integración, homogeneidad relativa en los niveles de desarrollo, coincidencia entre los países miembros en el orden económico que se persigue alcanzar y un grado de integración económica entre ellos bastante próxima o superior a la que se mantiene con el resto de los países. Frambes Buxeda también otorga un papel significativo a la similitud en los niveles de desarrollo de los países que pretenden adelantar un proceso de integración; destaca la homogeneidad relativa en los órdenes económico y social, además de resaltar el papel de los gobiernos de los Estados en los procesos de integración regional. En este orden de ideas, insiste en la necesaria existencia de Estados fuertes, líderes y comprometidos con la experiencia para que actúen como fuerza motriz e impulsora del proceso.¹ Vacchino, por su parte, incluye la contigüidad geográfica, la homogeneidad en los niveles de desarrollo, el número de países, la dimensión de los mercados y la existencia de una comunidad de intereses entre los países que optan por la integración.

* Directora del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de los Andes-Táchira, Venezuela. Correo electrónico: <apernia5@hotmail.com>.

¹ B. A. Frambes “Moving towards a Sociology and Theory of Subordinated Integration, Implications for Latin America and North America” (Atlanta: XVIII Congreso Internacional de LASA, marzo de 1994).

Desde el punto de vista político y de las relaciones internacionales, North, Koch y Zinnes consideran que los países buscan o logran iniciar un proceso de integración cuando existe un sistema compatible de valores entre ellos, el compromiso con una “nueva forma de vida”, elites mutuamente actuantes activadas a favor de la integración, homogeneidad ideológica básica, un área central o país(es) líder(es) capaz(es) de dirigir el proceso. Además, al iniciarse el proceso debe aumentar el número de políticas compatibles entre los países miembros.² Haas y Lindberg destacaron que los Estados deben seguir vigilando que sus intereses estén siendo representados en el proceso o que al menos sean consistentes con la idea de integración y en consecuencia, los sacrificios que se hagan en algunos momentos, deben verse compensados en otros.³

En síntesis, los analistas de la integración económica y política coinciden en señalar la función destacada que corresponde al Estado para adelantar con éxito la integración regional, bien sea que ésta persiga objetivos económicos o políticos de menor o mayor alcance. El Estado no sólo es importante como garante de las condiciones para iniciar el proceso sino de su seguimiento y fortalecimiento para asegurar la homogeneidad de criterios respecto al modelo económico en construcción, las fuerzas económicas y sociales comprometidas y la percepción favorable en cuanto a la satisfacción de los intereses nacionales.

Para que un Estado tenga éxito en la integración regional, requiere de una capacidad de gestión para conducir el proceso, de manera sostenida y organizada. Aun cuando se disponga de recursos, la capacidad del personal para desempeñarse en sus nuevas funciones es fundamental para desarrollar organizaciones efectivas.⁴ Dentro de un proceso de integración se generan desafíos y se requieren aptitudes y experiencia para implementar nuevas políticas y formar las instituciones requeridas. La integración es un proceso para reducir los obstáculos y eliminar las barreras al comercio, y en dicho proceso se hace necesaria, en la esfera administrativa, una cantidad considerable de reorganización y reestructuración institucional.

Entre las razones que explican el limitado éxito de la CAN se incluyen causas externas e internas a cada país y bastante se ha dicho sobre ellas.⁵ No obstante,

² North, Koch y Zinnes citados por L. Lindberg, “Political Integration: Definitions and Hypothesis”, en Brent Nelsen y Alexander Stubb, *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration* (Londres: Rienner, 1994), 102.

³ Haas y Lindberg en *ibid.*, 104.

⁴ Les Metcalfe, “Gestión de los procesos de integración: capacidades de liderazgo, gerencia y coordinación”, *La integración regional en América Latina y Europa. Objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta* (Uruguay: CEFIR, 1993), en <www.cefir.org.uy>; Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (University of California Press, 1994).

⁵ Entre otros, Sidney Dell, *A Latin American Common Market?* (Londres: Oxford University Press, 1967); D. Seers y C. Vaitos, *Integration and Unequal Development* (Londres: Macmillan, 1980); Alicia Puyana de P., *Economic Integration among Unequal Partners: The Case of the Andean Group* (Nueva York: Pergamon, 1993); A. Jaffé C. y A. Rísquez C., *Régimen político e integración en América Latina* (Caracas: USB, 1988); William Glade, “El papel de las empresas del sector público en la integración de la estructura industrial latinoamericana: algunas consideracio-

poco se ha analizado sobre la importancia del Estado como integrador no sólo nacional sino subregional. Con el propósito de estudiar parte de las trabas que enfrentan los gobiernos latinoamericanos para aumentar la capacidad de gestión del presidente (gobierno) y del Estado en general, Geddes asume como premisa que lo más importante para los presidentes es mantenerse en el gobierno o ser reelectos en su debida oportunidad; para ello, se valen de la distribución de empleos y favores, los cuales les permitirán mantener una burocracia a su disposición y su respaldo cuando se requiera. Paradójicamente, este interés conspira contra su sana intención de aumentar la capacidad del Estado, contra la eficiencia de la burocracia y contra su intención de cumplir con las promesas electorales, las cuales tienden a estar asociadas a la dotación de recursos económicos para el desarrollo. Así, el presidente es prisionero de este dilema y el logro de estos objetivos divergentes y, en consecuencia, compromete la autonomía relativa del Estado. Geddes parte del supuesto de que una burocracia efectiva es importante para el logro de los objetivos tanto del Estado como del presidente. Señala que la habilidad de la maquinaria o burocracia puede debilitarse de tres formas: por una provisión inadecuada de recursos (no se otorgan suficientes fondos), por la selección inadecuada de personal, es decir, por falta de experiencia y porque el personal tiene excesiva discrecionalidad, y opta por lograr sus objetivos personales en detrimento de los del Estado.⁶ De lo anterior se infiere que para que un gobierno cumpla con los compromisos adquiridos debe poseer y destinar los suficientes recursos a los órganos o instancias encargados de adelantar las acciones, asegurarse de que cuenta con el personal adecuado en términos de capacitación para el cargo y, finalmente, debe darle suficiente libertad de acción, pero resguardando el interés nacional antes que el margen de actuación de los representantes del gobierno.

Si se acepta que la capacidad del Estado, o de los gobiernos como los representantes del poder de éste, se encuentra limitada por estos factores para responder a los compromisos con el país, es apropiado pensar que dichos compromisos, en términos de política exterior y particularmente de la integración andina, también serán afectados.

Metodología

El trabajo para producir este artículo se realizó utilizando la investigación documental y de campo, la cual consistió en la revisión de documentos y el periódico *El Nacional* durante el periodo 1973-1998 y en entrevistas a expertos y personas

nes preliminares", Offprint Series no. 175 (Austin: Institute of Latin American Studies, University of Texas, 1985); IRELA, "Integration and Cooperation in Latin America: New Concepts, Multiple Efforts", *Dossier* no. 44 (Madrid: 1993); E. Floto, "Partners in Dependency: The Case of Private Foreign Investment in the Andean Group", Working Group No. 23 (Centre for Latin American Studies, University of Cambridge, 1975).

⁶ Geddes, *Politician's Dilemma...*, 12-19.

directamente involucradas en la integración andina. Durante su realización se siguieron varias fases o etapas. La primera se inició con un diagnóstico y revisión de las decisiones del Acuerdo de Cartagena desde 1969 hasta 1996. Aunque el ingreso de Venezuela al acuerdo fue en 1973, el país debió adaptarse al ordenamiento jurídico previo. Esta revisión se agrupó siguiendo los mecanismos y medidas propuestas por el Acuerdo de Cartagena para lograr los objetivos de los países miembros: armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de legislaciones nacionales, la programación conjunta, un programa de liberación del intercambio comercial, arancel externo común, programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial y la integración física, entre otros. Se logró así ubicar los compromisos asumidos para luego detectar los incumplimientos de las decisiones de la comisión a nivel subregional. Aunque tal identificación de incumplimientos no verificaba directamente las fallas de Venezuela, permitió dirigir la exploración hacia este país para buscar las posibles causas de estos incumplimientos.

Con dicha información, se inició la segunda etapa que consistió en verificar las ideas orientadoras del trabajo, consistentes en el estudio de las limitaciones que enfrentan los gobiernos para aumentar la capacidad de gestión y negociación, y en consecuencia, para maximizar los beneficios que puedan ofrecer experiencias de integración como la andina, en nuestro caso. Para la recopilación y análisis de la información se utilizó como guía dos de los tres elementos del diseño del citado trabajo de Geddes, en el que se asume la dotación de recursos económicos y de personal con formación suficiente en los órganos decisorios y ejecutorios como las variables principales del estudio. La variable relativa a la discrecionalidad de los funcionarios o representantes del gobierno se deja para una etapa posterior de la investigación, debido a la dificultad que reviste la sistematización de la información ante la falta de continuidad de los documentos que evidencien patrones de actuación de quienes toman las decisiones y los gestores de la acción del gobierno en la integración. Además, ésta es una variable sensible de analizar mediante entrevistas, pues hay escasa disposición a colaborar para aportar información considerada con un alto grado de discrecionalidad. En esta etapa se procedió, por un lado, a ubicar las áreas o programas correspondientes a la integración andina, así como las oficinas creadas para cumplir los compromisos del acuerdo, y por otro, a identificar los órganos y/o personal encargado de tomar y adelantar las decisiones vinculadas con el acuerdo.

En cuanto a las estrategias para nombrar funcionarios en cargos claves, Geddes utiliza un “índice de estrategia de nombramiento para los cargos”, que consiste en las respuestas a ocho preguntas, a saber: 1) ¿el criterio para seleccionar al ministro de Hacienda fue más partidista y menos por capacidad?, 2) ¿al menos 90 por ciento de los ministros nombrados fueron miembros del partido o de la coalición?, 3) ¿los nombramientos de segundo nivel se concentraron entre los miembros del partido o de la coalición?, 4) ¿los miembros del partido se abstuvieron de quejarse públicamente acerca de los nombramientos del gabinete económico realizados por el presidente?, 5) ¿los empleados del sector público o que eran miembros del

partido estaban protegidos?, 6) ¿la selección de cargos para las entidades previamente despolitizadas o recientemente nacionalizadas dependió de la militancia en el partido?, 7) ¿fue imposible aislar agencias previamente aisladas?, 8) ¿hubo escándalos en la prensa a causa de la nominación de cargos? El rango de respuestas negativas constituye el índice de estrategia de nombramiento, donde ocho es el índice máximo. Los índices bajos determinan una elevada concentración de los criterios del partido en la selección de funcionarios y menos respeto por la capacitación y formación profesional. Los índices altos indican una fuerte oposición a los criterios del partido, y en muchos casos, respaldo por el mantenimiento y extensión de las “islas de competencia” existentes.⁷ Es necesario indicar que se hace énfasis en la militancia política, la formación y el entrenamiento de los funcionarios, no en su actuación en el cargo.

Las ocho preguntas fueron aplicables directamente para la selección de los cargos vinculados con la política de integración económica del gobierno, particularmente a la integración andina. En consecuencia, para esas agencias de gobierno se adaptó el índice propuesto, eliminando las preguntas 6 y 7 ya que resultaron difíciles de verificar o responder. Aquí el índice máximo es de seis, y se obtiene del promedio de la sumatoria de las respuestas negativas aplicadas a cada agencia de gobierno en cuestión. Las agencias directamente vinculadas son: el presidente del Instituto de Comercio Exterior (ICE), los ministros de Relaciones Exteriores, Fomento, Hacienda, de Agricultura y Cría, de Comunicaciones, de Minas e Hidrocarburos, el jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el presidente del Banco Central. De ellas se identificaron los cargos gerenciales y de rango medio en cuanto a su vinculación con el partido de gobierno o el presidente en turno según el caso, así como su formación técnica y experiencia profesional. En el análisis de los órganos para garantizar la eficiencia del Estado se procedió a identificar los más importantes creados para facilitar la incorporación del país al acuerdo, a saber: el ICE como instancia de la cancillería durante la primera etapa de la integración y como parte del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), en la segunda etapa. La información para elaborar el índice se obtuvo de la revisión los Libros Amarillos de la cancillería y de la revisión de *El Nacional* durante el periodo 1973-1998.

Además de lo anterior, se aplicó la técnica de la encuesta y como instrumento de recopilación un cuestionario abierto, enviado por correo normal y electrónico a expertos y actores participantes de la integración andina, aunque algunas entrevistas se realizaron personalmente. Se obtuvieron diez respuestas. La información obtenida con este instrumento se toma como información cualitativa, por la naturaleza de la misma. La entrevista ayudó a reforzar resultados y percepciones obtenidas de la investigación documental y como tal se expondrán en la sección de resultados cuando se considere pertinente reforzar o destacar hallazgos.

⁷ *Ibid.*, 156-157.

La tercera etapa consistió en la elaboración de cuadros cuando fue posible, debido a los vacíos de información que, en el menor de los casos, evidencia descuido por guardar una memoria de gestión con suficiente confianza y rigurosidad como para comparar y corroborar ejecutorias y decisiones. Los resultados que se presentan son el esfuerzo de varios años de búsqueda y se tiene conciencia de que siguen siendo insuficientes para determinar tendencias, pero es preferible intentar sistematizar esta información y señalar la vía de análisis propuesta para que en algún momento se pueda continuar o confirmar. También forma parte del esfuerzo por ampliar los rangos de investigación sobre la integración andina, más allá de la simple recopilación y descripción.

Resultados

En la revisión de las decisiones del Acuerdo de Cartagena se detectó que se aprobaron 397 decisiones entre los años 1969 y 1996 (véase el cuadro 1), periodo que la investigación se planteó cubrir inicialmente, pero debido a la influencia de una serie de circunstancias, entre las que se incluyen el auge y desaceleración del regionalismo abierto y el cambio político que se empezó a producir en Venezuela a partir de 1998, esta investigación se extendió hasta este último año en la revisión de las consecuencias de las decisiones, aunque la cuenta y selección de las mismas se detuvo en 1996.

CUADRO 1
DECISIONES DE LA COMISIÓN DEL ACUERDO DE CARTAGENA 1973-1996

<i>Descripción / Mecanismos</i>	<i>Total</i>	<i>Modificadas</i>	<i>Derogadas</i>
Armonización de políticas económicas y coordinación de planes de desarrollo	16	—	—
Programación de industrialización regional y programas industriales	60	43	4
Programa de liberación de intercambio comercial	37	27	3
Arancel externo común	38	32	—
Programa de desarrollo agropecuario e industrial	35	27	1
Competencia comercial	17	10	1
Integración física	27	20	—
Cooperación económica y social	19	7	—
Otras (financiero, funcionamiento, administración del presupuesto)	148	—	—
Total	397	166	9

FUENTE: elaboración propia, con información tomada de las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena desde 1973 hasta 1996, Lima.

Como puede verse, la actividad del acuerdo fue bastante lenta (aproximadamente quince decisiones por año) y con retrocesos o desacuerdos constantes entre sus miembros, a juzgar por las modificaciones realizadas en áreas consideradas básicas para el funcionamiento del proceso de integración como lo son el programa de industrialización regional, la liberalización comercial y el arancel externo común. Se muestra que el mayor número de decisiones corresponde a la categoría “otras”, es decir, al nombramiento de funcionarios, miembros de la junta, presupuesto anual y la elaboración de las normas de funcionamiento de los órganos del acuerdo, incluyendo los protocolos modificatorios.

Para una mejor exposición de los resultados que muestren el seguimiento de las variables esta parte se dividirá en dos: los recursos económicos, y los recursos institucionales y burocráticos para la integración.

Los recursos económicos para la integración

Durante la etapa de sustitución de importaciones, el Estado venezolano, lógicamente, debió destinar recursos económicos importantes para la integración subregional. Venezuela era uno de los países más favorecidos y mejor dotados económicamente de entre los que conformaban la CAN. En 1973 contaba con mayores recursos financieros, pues no sólo tenía el PIB per cápita más alto de la subregión (1 203 dólares),⁸ sino que además contaba con mayor poder adquisitivo, un mercado más homogéneo, una proyección de desarrollo a futuro, debido tanto a su condición de país petrolero miembro activo de la OPEP como al fácil acceso a los mercados internacionales de divisas. Contaba también con planes de desarrollo industrial comparativamente avanzados. Al respecto Puyana puntualiza que:

[...] el predominio de Venezuela como principal mercado nacional para el desarrollo industrial del GRAN es indiscutible. Si a la dimensión del mercado añadimos la disponibilidad de recursos para el financiamiento del desarrollo [...], Venezuela tiene una poderosa posición de negociación gracias a que su mercado nacional representa un aumento del 50 por ciento en la demanda subregional de manufacturas.⁹

En consecuencia, Venezuela estaba en mejores condiciones que sus socios para actuar como líder del proceso y con mayores potencialidades para cumplir los compromisos asumidos en el seno de la CAN, por cuanto contaba con una buena dotación estructural de recursos económicos; así, se infería fácilmente que tenía mayores posibilidades de otorgar o destinar más recursos para la integración que sus socios. Sin embargo, según se observa en el cuadro 2, Venezuela incumple algunos de sus compromisos en la CAN durante el periodo en estudio.

⁸ Junac, Jun/di 248, “Anexo técnico al Informe de Evaluación 1976” (Lima: Junac, 1977).

⁹ Puyana, *Economic Integration...*, 114.

CUADRO 2
VENEZUELA: INCUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS DE CARÁCTER GENERAL

<i>Materia</i>	<i>1975-1988</i>	<i>1990-1998</i>
Armonización de políticas económicas y sociales		
Económicas		
1. Propiedad Industrial	Falta incorporar Decisión 85	n.d.
2. Agropecuarias: Sistema Andino de Planificación Agropecuaria	No se incorporó	No se ha logrado
Sociales		
1. Instrumento Andino de Migración Laboral	No se continuó	n.d.
2. Reglamento del Instrumento Andino I de Seguridad Social	No se incorporó	n.d.
Tecnológica		
1. Bases para una política tecnológica		n.d.
Programación conjunta		
1. Programa metalmecánico	Falta incorporar Decisión 146	Incumple el AEC en 58 subpartidas
2. Programa petroquímico	Se incorporó Decisión 91. Incumple niveles de arancel externo común (AEC)	Incumple el AEC en 5 subpartidas
3. Programa automotor	Incumple programa de liberación Falta incorporar Decisión 120 y conexas	Entra en vigencia el programa de liberación

Programa de liberación de intercambio comercial

1. Desgravación automática, no producidos, lista común, entre otros

No ha puesto en aplicación las rebajas del 31-12-79, 31-12-80. Se incumple parcialmente Decisión 137

n.d.

2. Actualización de la NABandina

Falta cumplir Decisión 145

Arancel externo común

No se cumplió con la decisión para un arancel externo mínimo común: incumple en 163 ítems de la NABandina.

Incumple en 194 subpartidas de la NABandina. Falta eliminar aranceles con todos los socios. Sólo se cumple con Colombia

Integración física

1. Transporte internacional por carretera (pasajeros y mercancía)

—

Incumple Decisión 399 sobre libre tránsito de mercancías por carretera

Incumplimiento parcial en la construcción de carreteras

n.d.

2. Sistema Troncal Andino de Carretera

3. Tarjeta Andina de Migración

n.d. = no disponible.
FUENTE: Elaboración propia, datos tomados de la Comunidad Andina de Naciones, 1969-1996, en <www.comunidadandina.org>.

A pesar de que los incumplimientos visibles parecieran pocos, muchas fueron las discusiones entre los socios. La revisión documental evidencia que los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) (véase cuadro 1) fueron los que concentraron mayor cantidad de recursos durante los años setenta y ochenta, y fueron también los que más incumplimientos y quejas generaron.

Los PSDI fueron aprobados por la CAN, y debido a la aparente abundancia financiera, Venezuela era el socio que mayores oportunidades tenía de cumplirlos. Este artículo centra su análisis en los PSDI debido a la escasez de información sistemática de las otras áreas propuestas, y porque la industrialización fue el área emblemática del proceso de integración andina en la etapa de regionalismo cerrado y aún sigue siendo significativa en la de regionalismo abierto; su fundamentación sigue sosteniendo el proceso. Los PSDI iniciados incluyen la industria metalmecánica (septiembre de 1972), petroquímica (septiembre de 1975), automotriz (octubre de 1976) y siderúrgica (diciembre de 1980). Tal como se mencionó, durante los años setenta y parte de los ochenta, Venezuela dedicó parte importante de su actividad en la CAN a su consolidación.

Una de las razones que explicarían el fracaso de los PSDI y el incumplimiento de Venezuela, paradójicamente, es la escasa disponibilidad de recursos financieros destinados a los mismos, debido a que efectivamente, los gobiernos no contaban con una disponibilidad presupuestaria para adelantarlos, por cuanto eran proyectos de envergadura que requerían ingentes recursos presupuestarios.¹⁰ Adicionalmente, y en correspondencia con lo anterior, la planificación adelantada desde la Junta resultó contraria a las necesidades e intereses de la planificación nacional, ya que los recursos de inversión que la junta establecía para el sector petroquímico venezolano correspondían a un tipo de industria integrada verticalmente y en la práctica las asignaciones rompían con ese proceso lógico de desarrollo. Se asignaban coproducciones o industrias complementarias aguas abajo importantes a otros países. Al PSDI que se le dedicó mayor esfuerzo nacional fue al petroquímico. Éste se planteaba, como objetivo central, el establecimiento de una industria petroquímica subregional altamente integrada y eficiente que contribuyera al aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y del potencial de la subregión en la adaptación, creación y transferencia de tecnología, permitiendo la participación, como productores, a todos los países miembros. Veamos en el cuadro 3 la asignación de productos e industrias a Venezuela para luego ver su desarrollo:

El programa petroquímico (Decisión 91) asigna a Venezuela 24 productos cuando el país sólo tenía capacidad o instalaciones para 11, a saber: cloruro de vinilo (monocloroetileno), alcohol metílico (metanol), epóxido de propileno (óxido de propileno), clorofluorometanos, polietilenos de baja y alta densidad, cloruro de polivinilo tipo suspensión y emulsión y poliestirenos, anhídrido ftálico y carbono (principalmente negros de humo). De éstos, el representante titular de Venezuela,

¹⁰ Junac, JUN/SEM.PP.PQ/I/dt10 Rev. 2, "Requerimientos financieros para la ejecución del Programa Petroquímico" (Lima: Junac, 26-29 de septiembre de 1977).

CUADRO 3
ASIGNACIÓN DE PRODUCTOS PETROQUÍMICOS A VENEZUELA CON LA DECISIÓN 91

<i>Asignación</i>	<i>AEC (%)</i>	<i>Asignación</i>	<i>AEC (%)</i>
Polietileno de baja densidad	30	Anhídrido ftálico	30
Polietileno de alta densidad	30	Tetracloroetileno	30
Negro de humo	30	pvc suspensión	30
Caucho SBR	30	pvc emulsión	30
Caucho PBR	30	Cloroacetato	30
Éteres de propilenglicol	30	Estireno	30
Propilenglicoles	30	Poliestirenos	30
Clorofluorometanos	30	Cloruro de vinilo monómero	30
Metanol	20	Tolueno diisocianato	30
Alcohol isopropílico	30	Epóxido de propileno (óxido)	30
Cloruro de etileno	30	Polipropilenglicoles	30
Dipropilenglicol	30	Tricloroetileno	30

FUENTE: elaboración propia, con datos tomados de la Decisión 91, Gaceta Oficial del Acuerdo, Lima, 1975.

a nombre del gobierno, cede a favor de Bolivia y hasta 1991 su participación en el mercado subregional de polietileno de alta densidad,¹¹ y se queda con 10 de los asignados en producción. Los 13 restantes requerían de un gran capital para la instalación de las plantas. Eran productos de alto refinamiento, estaban al final de la cadena de la industria petroquímica¹² y además requerían de grandes inversiones para las cuales el mercado andino no garantizaba o garantizaría, a mediano plazo, su retorno. Venezuela estaba interesada en llegar a tal estadio del desarrollo de su industria, pero, por su gran complejidad e inversión, los aceptaba como proyectos a mediano y largo plazo que no podía cumplir en los lapsos previstos. Por ello, en su momento, expresó que las asignaciones deberían considerar la inversión como un parámetro de indiscutible necesidad para ciertos tipos de plantas que le fueron asignadas, pues “la inversión requerida para algunas de ellas es tan grande que no debieran ser objeto de asignación”.¹³ Tal era el caso del metanol y el DTI asignados cuya producción estaba íntimamente ligada al suministro energético mundial. Su mercado tenía que ser mundial para que su produc-

¹¹ Junac, Identificador 02723, “Declaración del representante de Venezuela cediendo a Bolivia la producción de polietileno de alta densidad (PEAD)” (Lima: Junac, 1974).

¹² A. Balaguer y A. Segnini, “Proyecto Venezuela competitiva”, Documento de base no. 4 (Caracas: IESA, 1994).

¹³ Junac, J/RIAT-19.2, “Planteamientos de los delegados de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela en el CAES respecto de la programación petroquímica” (Lima: Junac, 1974).

ción fuese económicamente viable. Sin embargo, a pesar de haber expuesto las limitaciones y dificultades para el éxito del programa, el país termina aceptándolo y convirtiéndolo en Ley de la República según los decretos 1725-27 del 21 de octubre de 1976. Con ello se asumía un compromiso, del cual se tenían serias objeciones y existían limitaciones para lograr la efectividad de su programación nacional y subregional. En 1977, los socios del GRAN (Grupo Andino) reconocen la necesidad de recurrir al financiamiento internacional para continuar con el PSDI petroquímico.

Aunado a lo anterior, la Decisión 91 ignoró la capacidad de producción instalada en el país en este rubro y los planes de desarrollo integrados que se venían adelantando hasta el momento, según lo contemplado en el III y IV Plan de la Nación.¹⁴ En consecuencia, al quedar al margen de la programación industrial, los productos que el país venía elaborando o se había planteado producir no tenían preferencia comercial en el GRAN y debían buscar mercados en terceros países o someterse a las normas propias del periodo de sustitución de importaciones predominante en esas fechas. Evidentemente, Venezuela fue destinando cada vez menos recursos a este PSDI. Productos como etileno, propileno, butadieno, cumeno y acetona (propanona), al no ser asignados a Venezuela, rompían con la cadena de integración que se venía produciendo en esa industria. Con ello, Venezuela se escinde entre el mercado mundial y el subregional teniendo mayores capacidades y oportunidades hacia el primero, por lo que empieza a mostrar serios retrasos con sus compromisos andinos,¹⁵ tal como se evidencia en el cuadro 4.

Como se evidencia de las presiones y retardos en el cumplimiento de los compromisos de los socios, el PSDI petroquímico se fue flexibilizando paulatinamente hasta abandonarse sin una declaración oficial al respecto. Así, en 1978, la Decisión 130 excluye el anexo 2 de la Decisión 91 donde aparecen los productos asignados a los socios del GRAN y, en consecuencia, cada país tiene mayor libertad de producción. La Decisión 170 agrega a los anexos 1, 2, 4 y 5 de la Decisión 91 los poliésteres polioles derivados del óxido de propileno como un ítem de la NABANDINA (nomenclatura arancelaria común del Grupo Andino vigente hasta 1996).

Por otra parte, el PSDI petroquímico ignora o deja de lado a los fertilizantes, un sector importante para la industria petroquímica. Venezuela tenía grandes empresas nacionales produciendo este tipo de insumo, que resultó ser significativo en el periodo posterior a 1989 cuando el GRAN cambia de orientación y de política respecto a la integración regional. A partir de 1991, la exportación de fertilizantes ha ido aumentando.¹⁶

¹⁴ Cordiplan, *IV Plan de la Nación (1970-1974)*, cap. XII, Programa de la Industria Manufacturera 1979, 291-327.

¹⁵ Junac, JUN/di. 483, "Venezuela. Cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Cartagena y de las decisiones de la Comisión" (Lima: Junac, 1980); Junac, COM/LXVIII-Edil, "Informe sobre el estado de cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Cartagena" (Quito: 15-17 de junio de 1992).

¹⁶ A. Gutiérrez, *Reformas e integración económica: efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia* (Caracas: ULA-Fundación Polar, 1998).

CUADRO 4
CASO VENEZUELA: PROGRAMA PETROQUÍMICO

<i>Instrumentos que contempla el programa</i>	<i>Nivel antes del compromiso</i>	<i>Objetivo propuesto</i>	<i>Objetivo logrado (1976-1980) Dec. 91-Decisión 130</i>	<i>Objetivo logrado (1981-1984) Decisión 170</i>	<i>Objetivo logrado hasta 1988</i>	<i>Objetivo alcanzado (1990-1996) Decisión 296</i>
1. Asignación de producciones	Se llevaba a cabo una estrategia de desarrollo nacional de la industria petroquímica, contenida en el III y IV Plan de la Nación	24 asignaciones de productos básicos e intermedios	De las 24 asignaciones, 11 estaban en producción y en fase de proyecto de instalación	Idem	Idem	Se iniciaron proyectos para aumentar la producción existente y diversificación de productos como PVC, polietilenos, metanol y estireno
2. Arancel externo común (AEC)	Regia Legislación Nacional	Se establecieron protecciones entre 10 y 35%	De las asignaciones venezolanas se cumplió con tan sólo tres de ellas. Quince asignaciones por encima y seis por debajo de lo establecido	Para la producción existente, 50% cumple con los niveles del AEC y 50% tiene niveles mayores. Para los no producidos el 78% tiene niveles superiores, existen regímenes arancelarios de excepción	n.d.	Se registra incumplimiento en cinco subpartidas NAndina*
3. Incorporación a la legislación interna	Regia Legislación Nacional	Incorporar a la legislación de cada país la decisión 91 sobre el PSDI petroquímico	Decreto 1725 publicado en <i>Gaceta Oficial</i> el 21 de octubre de 1976, donde se incorporó la Dec. 91 al ordenamiento jurídico del país	Decreto 1348 publicado en <i>Gaceta Oficial</i> el 12 de noviembre de 1986: pone en vigencia la Dec. 170		

CUADRO 4
CASO VENEZUELA: PROGRAMA PETROQUÍMICO
(continuación)

<i>Instrumentos que contempla el programa</i>	<i>Nivel antes del compromiso</i>	<i>Objetivo propuesto</i>	<i>Objetivo logrado (1976-1980) Dec. 91-Decision 130</i>	<i>Objetivo logrado (1981-1984) Decision 170</i>	<i>Objetivo logrado hasta 1988</i>	<i>Objetivo alcanzado (1990-1996) Decision 296</i>
4. Competencia regional 4.1 Eliminación de todos los regímenes arancelarios de excepción aplicables a las importaciones 4.2 Armonización de los sistemas de subsidio a las exportaciones regionales	Regía Legislación Nacional	Eliminar las restricciones que se puedan dar en el comercio subregional de productos petroquímicos, así como medidas de protección industrial por los países miembros	Las empresas son en gran proporción del Estado, gozan de exoneraciones arancelarias y es frecuente la existencia de medidas adoptadas por los ministerios que permiten la exoneración de los derechos arancelarios ante solicitudes por parte de los importadores	Las empresas son del Estado, por lo tanto gozan, por las leyes que las crean, de exoneraciones arancelarias y es frecuente la existencia de medidas aranceles a los que permiten la exoneración de los derechos arancelarios ante solicitudes por parte de los importadores	Las empresas son del Estado, gozan de exoneraciones arancelarias y en otros casos es frecuente encontrar medidas que exoneran de aranceles a los importadores	Cambio en las políticas públicas destinadas al fomento de las exportaciones, estableciéndose mecanismos de liberación comercial

n.d. = no disponible.

* Nomenclatura arancelaria normativa común del Acuerdo de Cartagena (1996).

FUENTE: elaboración propia, con datos de Junta de la Comunidad Andina, en <www.comunidadandina.org>, 1570671999.

El programa automotriz fue sometido a aprobación en marzo de 1974 y sufrió una serie de modificaciones a causa de las presiones ejercidas por los países miembros y por los fabricantes ya establecidos. Como resultado, el número de categorías de camiones se elevó a seis y se introdujeron acuerdos de ensamblaje, coproducción y de complementación, reduciendo volúmenes de producción y niveles de eficiencia. Ello llevó a que el 13 de septiembre de 1977 se aprobara la Decisión 120, que establece el PSDI automotriz. El programa asignó a Venezuela los renglones señalados en el cuadro 5.

CUADRO 5
ASIGNACIÓN A VENEZUELA DE PRODUCTOS EN LA DECISIÓN 120

<i>Clasificación</i>	<i>Definición</i>	<i>cc/ton</i>
A3	Modelo básico	1500 - 2000 cc
A4	Modelo básico	2000 + cc
C	Vehículos por debajo de 2.5 ton	hasta 2700 cc
B 1.1*	Camiones y vehículos	hasta 3 ton
B 1.2**	Camiones y vehículos	de 3 a 4.6 ton
B3	Modelo básico	de 9 a 17 ton
B4	Modelo básico	17 + ton

* Convenio de ensamblaje con Bolivia.

** Convenio de ensamblaje con Colombia.

FUENTE: Junta, carta informativa, núm. 69, octubre de 1977.

La programación sectorial automotriz también tenía serias limitaciones para su realización durante la etapa del regionalismo cerrado. Para que la inversión en la producción automotriz tuviese éxito, el tamaño del mercado de vehículos debería alcanzar economías de escala, es decir, ser lo suficientemente grande como para permitir reducción de costos medios en el ensamblaje, y economías externas en la fabricación de componentes importantes (ensamblaje de motores). Se calcula que la demanda anual para alcanzar este requerimiento debía girar alrededor de 600 000 vehículos.¹⁷ En realidad, la demanda estimada por la JUNAC para 1985 fue de 400 000 vehículos, cifra que no se logró. Para 1991 la demanda fue de más de la mitad, pues se alcanzó una cifra próxima a 210 000. De ésta, el mercado venezolano fue el más importante con una absorción de aproximadamente el 35 por ciento.¹⁸

Antes de la firma del Acuerdo de Cartagena, Venezuela contaba con siete ensambladoras de las principales empresas automotrices del mundo: Chrysler (Chrysler Andina a partir de 1973 y desaparecida en 1974), International, General Motors, Ford, Renault, Jeep de Venezuela, Mack y Toyota. El tamaño y pro-

¹⁷ Puyana, *Economic Integration...*, 355.

¹⁸ R. Sánchez, "Proyecto Venezuela competitiva", documento de base no. 9 (Caracas: IESA, 1994).

ductividad de sus plantas no se había pensado en términos del mercado andino porque las empresas se habían ajustado a las condiciones predominantes en la época de sustitución de importaciones que exigían a las transnacionales el establecimiento de sus plantas al interior de cada país. Para estas empresas, sólo el mercado venezolano era suficientemente importante y atractivo como para justificar la instalación de plantas. Así, Venezuela mostró una producción automotriz anual promedio de 159 046 vehículos entre 1974 y 1980.¹⁹

La programación industrial del sector automotriz asignó a Venezuela la producción de siete modelos (véase cuadro 5), que incluían vehículos de pasajeros desde 1 500 hasta 2 700 CC, camiones de 3 a 4.6 toneladas y de 9 a más de 17 toneladas. De éstos, el GRAN establecía que deberían realizarse convenios de ensamblaje con Bolivia y Colombia para la producción de camionetas y camiones de hasta 3 toneladas y camiones de 3 a 4.6 toneladas, respectivamente. De igual forma, se reguló el número de modelos por marca, y se estableció un único modelo básico.²⁰

Obviamente, las compañías transnacionales no estaban interesadas en participar de este arreglo porque ello significaba el cierre, ampliación y/o apertura de plantas en países que para ellas no resultaban atractivos para justificar inversiones. Así, la satisfacción de las asignaciones y la política automotriz del GRAN no formaba parte de sus objetivos y prioridades. Aunque el boicot de las empresas transnacionales y del gobierno estadounidense fue significativo para obstaculizar la programación automotriz y en general a la integración regional, y para crear malestar entre los socios andinos,²¹ un factor importante para entorpecer este PSDI lo constituyó la incapacidad de los gobiernos para asumir un programa bastante rígido y que se tornaba costoso al colocar el peso del financiamiento de las plantas por crearse en manos del Estado, ya que el sector privado no estaba interesado en participar. A este desinterés se suma la cautela de las empresas transnacionales ante la aprobación de la Decisión 24, que establecía un programa dirigido a la creciente participación del capital nacional en el sector industrial y limitaciones a las remesas de capital al exterior.

En consecuencia, el sector privado no participó en la instrumentación de la Decisión 120 y el Estado venezolano, aunque la incorporó a la legislación nacional mediante Decreto Ley 920 del 16 de mayo de 1975,²² en el articulado del decreto no se plasman las disposiciones contenidas en ella relativas a la fabrica-

¹⁹ Ministerio de Fomento, *Memoria y cuenta correspondiente al año 1991* (Caracas: 1992).

²⁰ "Decisión 120", *Gaceta Oficial del Acuerdo*, Lima: Junac, 13 de septiembre de 1977.

²¹ D. Seers y C. Vaitsos, *Integration and Unequal Development* (Londres: Macmillan, 1980); J. Briceño Ruiz, "De la integración autonómica al regionalismo abierto: crisis y resurgimiento del regionalismo latinoamericano", *Cuadernos Americanos* 5, nueva época, no. 89 (septiembre-octubre de 2001): 99.

²² Junac, J/DI/83, "La industria terminal automotriz en el Grupo Andino" (Lima: Junac, 11 de junio de 1985, trabajo de consultoría para la Junac, Mariano Crespo Franco).

ción de componentes extranjeros básicos, la clasificación por categorías de vehículos y no se elimina la producción de los modelos no asignados. Tal acción muestra complacencia con las empresas transnacionales y poca disposición gubernamental para cumplir con los compromisos andinos. El poco interés del gobierno venezolano para invertir en una industria altamente controlada por el capital extranjero se detecta en 1985, cuando el trabajo de consultoría de la JUNAC destaca que en las empresas terminales automotrices, el alto componente importado refleja la escasa significación de la de sustitución de importaciones²³ y de la integración del sector automotriz. En el caso de Venezuela, para 1992, el componente importado en la fabricación de vehículos alcanzaba el 60 por ciento del costo de producción.²⁴

Lo anterior refleja que los niveles de inversión pública en Venezuela fueron limitados para cumplir con sus compromisos derivados de la Decisión 120. Sin embargo, aunque el Estado no cumplió con el GRAN, antes, durante y después de la etapa de sustitución de importaciones y de su ingreso en el Acuerdo de Cartagena, parte importante de la inversión nacional en el sector se destinó a la industria de partes y piezas para abastecer las ensambladoras.²⁵ Con ello, el país alcanzó competitividad al iniciarse el proceso de apertura propio del regionalismo abierto y este sector, junto con el alimentario, mostraron incrementos en el desempeño industrial.²⁶

Tanto el PSDI metalmecánico, aprobado en 1972 mediante la Decisión 57, y el siderúrgico aprobado por la Decisión 160, en 1980 no mostraron avances significativos. El primero se modificó en 1979 mediante la Decisión 146 para reestructurar el programa e incorporar a Venezuela al mismo, pero “los países miembros no estaban convencidos de que realmente existiera un mercado ampliado”²⁷ y, en consecuencia, las iniciativas de inversión pensando en ese mercado fueron nulas. Esta situación también era evidente en Venezuela, por lo que no hubo inversión en el sector metalmecánico siguiendo los planes que inspiraron los PSDI. El segundo permaneció inerte hasta 1988 cuando se intentó revitalizarlo, pero hasta el momento no se conoce intento alguno que haya tenido éxito en ese sentido.

Durante la etapa de regionalismo abierto, Venezuela tampoco parece disponer o destinar los recursos suficientes para financiar la integración subregional. Debido a que se hace necesario que el Estado disminuya sus niveles de intervención en el ámbito económico, es el sector privado el que tiene que mostrar su capacidad de inversión y negociación. En el caso de la participación del sector empresarial en la CAN se observa que de las muchas empresas que manifestaron su apoyo, sólo unas pocas se han beneficiado y mantenido su respaldo después de la entrada en vigencia de la unión aduanera. Otras empresas, si bien no la han

²³ *Ibid.*, 62.

²⁴ Sánchez, “Proyecto Venezuela...”, 30.

²⁵ Favenpa, *Directorio de empresas fabricantes de autopartes* (Caracas: Favenpa, 1993).

²⁶ M.H. Cervilla, Viana y J. Malavé, “Efectos de la apertura sobre la industria venezolana”, *Debates IESA* 6, no. 3 (enero-marzo de 2001): 21-24.

²⁷ Junac, Jun/di 359, “Anexo técnico no. III” (Lima: Junac, 1980).

rechazado abiertamente, se mantienen a la expectativa. Por ejemplo, los sectores automotriz, siderúrgico y de algunos alimentos siguen respaldando la integración; los sectores textil, de calzado y de papel de celulosa la rechazan abiertamente, mientras que la mayoría de los sectores se mantienen sin pronunciarse.

La participación de los sectores automotriz, metalúrgico, de productos químicos y petroquímicos, agropecuarios y agroindustriales representó el 72 por ciento de las exportaciones de Venezuela a Colombia.²⁸ De éstos, los productos líderes de exportación hacia Colombia son: vehículos de cilindrada superior a 3000 cc., cerveza de malta, vehículos iguales o inferiores a 3 toneladas, aluminio sin alear, vehículos de cilindrada superior a 1000 cc. pero inferior a 1500 cc., polietileno de densidad superior o igual a 0.94 y laminados, entre otros.²⁹ Parte importante de las exportaciones proviene fundamentalmente de la industria básica, por cuanto son productos que requieren un valor agregado adicional para que surta efectos importantes en la economía nacional, como son generación de empleo y fortalecimiento de otros sectores. Ese sector fue estimulado y consolidado durante el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones y se abrió a la exportación con las reformas y apertura económica.

Adicionalmente a la escasa capacidad de adaptación de la industria venezolana a la apertura comercial, el Estado debió establecer la plataforma que le permitiera tomar ventaja de la nueva política económica y de integración. Esta plataforma se debía armonizar con los principios del regionalismo abierto, y en consecuencia, permitir que las leyes del mercado fuesen las que determinaran la oferta y la demanda, la reestructuración empresarial o el ajuste. Pero como se evidenció, los sectores que mejor se ubicaron en el mercado colombiano, con la excepción del automotor, fueron los vinculados al sector petroquímico y metalmecánico, que habían sido y continuaban siendo protegidos y estimulados por el Estado y formaban parte de la industria básica nacional. El sector privado nacional, salvo excepciones como Polar, Cisneros y Mavesa, ha venido reduciendo su actividad comercial viendo alejarse las oportunidades de internacionalización. A finales de los noventa, el número de empresas se había reducido en 33 por ciento y el empleo en 62 por ciento.³⁰ En consecuencia, el sector industrial no parecía estar preparado para superar la etapa fácil de la apertura, la cual consiste en adaptar y/o reajustar las empresas al mercado mostrando ingenio, especialización, eficiencia y efectividad, pero sobre todo, capacidad de absorción de los impactos de la integración, las crisis internas y externas.

Hay otros elementos en los cuales el Estado debió invertir para lograr su cometido. Ellos son fundamentalmente unas políticas macroeconómicas, industria-

²⁸ R. Giacalone, *Los empresarios frente al Grupo de los Tres: integración, intereses e ideas* (Caracas: Nueva Sociedad, 1999).

²⁹ Gutiérrez, *Reformas e integración...*, 131.

³⁰ J. García de M., "La internacionalización de la empresa venezolana en los noventa", *Debates IESA* 6, no. 3 (enero-marzo de 2001): 17-18.

les y comerciales estables y coherentes con el proyecto de integración y de desarrollo. Para Cervilla, Viana y Malavé se requiere la acción del Estado para guiar y controlar la tasa y dirección del cambio técnico. También señalan que “Un Estado eficiente, mercados competitivos, adecuados derechos de propiedad, y estabilidad en las reglas del juego, constituyen un marco institucional básico para potenciar la competitividad”.³¹ De lo anterior y del comportamiento del Estado venezolano durante la década de los noventa se infiere que, efectivamente, no se podía cumplir con los objetivos ni los compromisos adquiridos, partiendo de la aceptación del regionalismo abierto y la apertura como estrategia de desarrollo nacional y andina. Desde 1992, Venezuela ha venido experimentando cambios profundos en su institucionalidad, en sus objetivos de desarrollo, en sus políticas económicas y sociales. Poco se ha podido hacer para aumentar la capacidad del Estado en este escenario. Lo anterior evidencia que hubo una dotación insuficiente de recursos económicos para el desarrollo y la integración regional durante el periodo analizado.

Recursos institucionales y burocráticos para la integración

Como la dotación de recursos institucionales del Estado para la integración andina es más próxima a la creación de la burocracia para la integración, en primer lugar se expondrá lo relativo a la creación institucional básica y, en segundo, se dedicará la atención a la eficiencia de la burocracia para la integración.

1. *Órganos creados para la integración comercial.* La estrecha vinculación entre la Comisión del Acuerdo de Cartagena (órgano encargado de legislar en la CAN), con el Instituto de Comercio Exterior (ICE), debido a que su presidente, o un representante en calidad de alerno, es el encargado de representar a Venezuela en ese órgano de integración, conduce a centrar la atención del trabajo en el ICE, aunque la Dirección General Sectorial de Economía y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y otras instancias de los distintos ministerios representados en el ICE también participan. Pero se destaca al ICE porque éste se define como “el organizador y planificador de la política comercial exterior del país”. En la década de los noventa se sustituye por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

Los cambios en el escenario internacional y el creciente papel asignado a las relaciones comerciales y económicas entre los países venían reclamando, desde los años cincuenta, la adaptación institucional para atender los asuntos económicos como aspecto prioritario de la agenda de la política exterior. Desde los sesenta, aunque con cierto retardo, en Venezuela se propuso la creación de un organismo que se encargara del estudio y formulación de la política comercial

³¹ Cervilla, Viana y Malavé, “Efectos de la apertura...”, 26.

venezolana, ya que la Dirección de Política Comercial del MRE, aunque estaba vinculada a las relaciones con el exterior, no tenía facultades para ello, además de que, en principio, carecía de la experiencia técnica en las relaciones de comercio exterior. Se requería formar una política uniforme que vinculara la economía nacional con la internacional. El ICE se creó en 1970 (*Gaceta Oficial* 29.294 del 17 de agosto de 1970) como un organismo autónomo, adscrito al MRE con el mandato de adelantar la “formulación, coordinación, evaluación, planificación y promoción del comercio exterior” (Artículo 1). Una de las primeras funciones del ICE fue la coordinación de los trabajos necesarios para negociar el ingreso de Venezuela y adaptar los instrumentos y leyes nacionales a lo pautado en las condiciones de ingreso del país al Acuerdo de Cartagena (Libro Amarillo, 1970) y perseguía precisar las bases de una política comercial. El consejo directivo del ICE estaba constituido por los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Fomento, Agricultura y Cría, Comunicaciones, Minas e Hidrocarburos, por el jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el presidente del Banco Central, el presidente de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), un representante de la Confederación Venezolana de Trabajadores, un representante de la Asociación Venezolana de Exportadores y por el presidente del Instituto. Aunque la estructura administrativa era pequeña y dependía del “libre nombramiento y remoción del Presidente del Instituto” (Artículo 9 del decreto de creación del ICE), se pensó que esta estructura pondría fin a la dispersión de atribuciones en materia de política comercial y permitiría coordinar la política económica y comercial. Esta estructura cambió con el tiempo no sólo al desaparecer la CVF, sino que se fue haciendo más compleja orgánicamente: en 1996 contaba con seis directores generales y doce directores sectoriales, además de la consultoría jurídica, oficina de personal e informática, entre otras (Libro Amarillo 1997, 385). Algo similar había ocurrido en los otros ministerios vinculados al ICE y las oficinas asociadas a la integración regional contaban con cada vez más personal.

La nueva visión de la política comercial del gobierno planteó la creación de un nuevo organismo en sustitución del ICE. Se señaló que la nueva política requería que se atendiera el sector productivo nacional porque éste sería el sector que permitiría colocar las exportaciones no tradicionales, facilitar la apertura y adelantar la política comercial internacional. Desde 1994 se empezó a proponer la modificación de la Ley Orgánica de Administración Central para crear un nuevo ministerio: el de Industria y Comercio (MIC) que absorbiera las funciones del ICE y parte importante de las del Ministerio de Fomento. La misión del MIC se centraría en “promover el desarrollo industrial, comercial y de servicios en un marco de competitividad, facilitar la actividad del sector productivo nacional en los mercados internacionales; todo ello para contribuir al desarrollo económico en un marco de equidad social”.³² Con el MIC se preten-

³² ICE, “Creación del Ministerio de Industria y Comercio. Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Central” (Caracas, 18 de enero de 1995): 3.

día transformar, modernizar e integrar las estructuras nacionales en general, particularmente aquellas que aplican estrategias, políticas y acciones que promuevan la producción y el comercio tanto interno como externo, con la finalidad de elevar la productividad y la competitividad del país como salida a la economía rentista nacional. En resumen, se admitía que el ICE no había logrado armonizar o crear una política coherente y coordinada entre los distintos organismos del Estado para atender la política de producción y de comercio exterior. Entre las funciones del MIC se encuentran la “representación de la República en organismos internacionales, eventos y cualesquiera otros actos internacionales en materia de integración económica, comercio internacional de bienes y servicios, inversiones extranjeras y propiedad intelectual...” (N. 18, Artículo 28)³³ y la negociación y ejecución de los acuerdos internacionales en materia de integración económica, entre otras. El MIC fue creado en 1996 y empezó a funcionar en enero de 1997 cuando el presidente Caldera designa a Freddy Rojas Parra como ministro de Estado en ese despacho. La propuesta de creación del MIC muestra, otra vez, una estructura organizativa simple de cuatro ámbitos y un promedio de cuatro subáreas por ámbito.³⁴

2. *Burocracia para la integración.* Este apartado se centrará en indagar sobre la capacidad y eficiencia de la burocracia para adelantar las funciones del organismo para el cual sirve. Su capacidad depende, siguiendo a Geddes, de la dotación de personal con suficiente formación técnica para desempeñarse en el cargo, independientemente de la filiación político-partidista o de compromisos clientelares con la estructura política del gobierno en turno. En el caso venezolano, la creación y nombramiento de una burocracia para la integración depende del presidente y de su disposición por construir una administración competente, pues es él quien tiene el poder de designar tanto el gabinete ministerial como la responsabilidad de conducir la política exterior de la república. Los presidentes tienden a usar diversas estrategias para nombrar a sus agentes en la administración: leales al partido casi sin considerar su capacidad, criterios técnicos para nombrar algunos sectores más importantes, rivales potenciales dentro de su partido o coalición gubernamental y estrategias mixtas que buscan fundamentalmente “compartimentalizar” o crear “islas de competencia” dentro de la administración. Tales estrategias permiten utilizar a la burocracia como fuente de beneficio particular, de favores para la organización del presidente, para construir una maquinaria política o como herramienta para implementar políticas.

La aproximación que hace Geddes a la burocracia venezolana, en el índice de estrategia de nombramiento para los cargos que realizan los presidentes en Latinoamérica, muestra que Rafael Caldera (1969-1974) obtuvo un índice de 5; Carlos A. Pérez (1974-1979), 4; Luis Herrera (1979-1984), 3; Jaime Lusinchi (1984-1989), 4; Carlos A. Pérez (1989-1993), 7, y Rafael Caldera (1994-1998), 5.

³³ *Ibid.*, 29-30.

³⁴ *Ibid.*, 11.

El índice señala el grado de profesionalización y capacitación de los agentes de la administración pública. A menor índice, menor profesionalización y menor capacidad para formular e implementar políticas de administración. En el caso de los tres primeros periodos presidenciales se aplicó una estrategia de “compartimentalización” en la cual la capacidad domina la selección de cargos en agencias clave, pero también se atienden las necesidades de los partidos o simpatizantes. El índice de 3 indica que hubo menos interés por la profesionalización o capacidad técnica en el nombramiento de los funcionarios del gobierno, mientras que el índice de 7 muestra una estrategia antipartido, que ignoraba abiertamente el partido y favorecía la capacidad técnica de los funcionarios.

El índice resultante de la revisión del nombramiento de los funcionarios de gobierno vinculados con la integración andina, tal como se mencionó en la metodología, se muestra en el cuadro 6.

CUADRO 6
ÍNDICE DE ESTRATEGIA DE NOMBRAMIENTO PARA LOS CARGOS
VINCULADOS CON LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA
DE LOS PRESIDENTES DE VENEZUELA

<i>Presidente</i>	<i>Índice</i>
Rafael Caldera (1969-1974)	2
Carlos a. Pérez (1974-1979)	3
Luis Herrera C. (1979-1984)	1
Jaime Lusinchi (1984-1989)	2
Carlos A. Pérez (1989-1993)	5
Rafael Caldera (1994-1998)	3

FUENTE: elaboración propia a partir de información de las Memorias y cuenta de los respectivos ministerios y organismos involucrados.

Se espera que los miembros del equipo de gobierno sean formuladores de política básica al igual que ejecutores de política y, en este sentido, el presidente debe moverse entre distintas estrategias que le permitan maximizar su poder político e influencia a largo plazo, sobrevivir en el gobierno, construir una organización política con lealtades fuertes hacia su persona y gobernar efectivamente. Estos objetivos parecen conflictuar pero en la medida en que pueda, por ejemplo, designar funcionarios leales a su persona, al partido y además con formación profesional y técnica suficiente, estará logrando una alta capacidad burocrática en el gobierno y en consecuencia, aumentará la capacidad y autonomía del Estado para responder a los desafíos nacionales e internacionales.

En el caso de los índices observados para los presidentes venezolanos se capta que en la primera presidencia de Rafael Caldera (índice 2), por ser un construc-

tor de partido y además tener una gran estatura política dentro del mismo, tenía en consecuencia mayor libertad para tomar decisiones en el otorgamiento de cargos que Luis Herrera (índice 1) dentro de su mismo partido. Este último respondió más a los intereses del partido y dentro de éste, de su grupo de apoyo. Por su parte, los presidentes de Acción Democrática demostraron una gran disciplina partidista, con la excepción de la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez, quien optó por ignorar el partido y designar profesionales independientes (índice 5) para desempeñarse en cargos clave de toma de decisiones y de ejecución de políticas. Lo anterior evidencia que, si bien la asignación de cargos es básica para aumentar la capacidad del gobierno y del Estado para construir una administración más competente y responder a las expectativas planteadas por el electorado; también lo es el hecho de que es altamente riesgoso para los presidentes construir tal administración al margen de los intereses del partido, grupo o de la coalición que lo respalda.

En resumen, los presidentes, con la excepción del segundo periodo de Pérez, trataron de mantener una estrategia de nombramientos que satisficiera al partido y los intereses particulares del grupo que los respaldó. Por ejemplo, “La negociación del ingreso de Venezuela al Pacto Andino estuvo a cargo de Julio Sosa Rodríguez, líder empresarial y amigo personal del presidente Caldera, lo cual pudo haber facilitado su labor de enlace entre el sector público y privado”,³⁵ pero también evidencia la estrecha vinculación entre nombramiento para los cargos, profesionalización y política partidista.

Si bien estos indicadores tienden a evidenciar que el factor partidista y grupal incidió en el nombramiento de la burocracia para la integración y que ésta pudo haber influido en la satisfacción de los compromisos y objetivos de la integración económica, tampoco se puede ignorar que los gobiernos, en algunos casos, optaron por seleccionar funcionarios que, si bien eran miembros del partido, tenían una elevada formación profesional y técnica. Tales son los casos de Reinaldo Figueredo y de Sebastián Alegrét al frente del ICE durante los gobiernos de Pérez y Herrera respectivamente. En materia de integración durante la segunda presidencia de Pérez, el ejecutivo (presidente) desplazó en la política de integración

al Ministerio de Relaciones Exteriores, y trabajando en estrecha vinculación con el Instituto de Comercio Exterior (ICE), el Ministerio de Hacienda (bajo la gestión de Miguel Rodríguez), el de Fomento, donde se detectan dos etapas: una más activa bajo la conducción de Moisés Naim e Imelda Cisneros, y otra con menor sesgo internacional bajo Pedro Vallenilla y Frank de Armas, y la oficina de Cordiplan después de 1992 cuando asumió su dirección Ricardo Haussmann. Además todo el tren compartía convicciones similares a las del presidente.³⁶

³⁵ Giacalone, *Los empresarios...*, 113.

³⁶ *Ibid.*, 121-122.

Análisis y discusión de los resultados

La revisión de las variables provisión de recursos y gerencia burocrática para conducir al Estado venezolano hacia una inserción exitosa en la integración andina mostró ser poco favorable para el país.

Como hemos visto, a pesar de que Venezuela puede considerarse un país con recursos económicos significativos (en comparación con sus socios andinos) para cumplir con sus planes de desarrollo y objetivos de política exterior, entre los que se incluye la integración andina, no canalizó suficientes recursos hacia el logro de los objetivos de integración. Durante el primer periodo de la integración, por ejemplo, los PSDI requerían recursos de inversión básicos que el país no proporcionó en la medida de los compromisos planteados. Con la etapa de regionalismo abierto, Venezuela tampoco parece disponer de los recursos económicos suficientes para financiar la integración. El regionalismo abierto requiere ajuste de las variables macroeconómicas, eliminación de subsidios y disminución de aranceles y liberalización comercial, entre otros. Para ello, el Estado debe proporcionar un marco institucional básico que permita la competitividad entre los diferentes actores y la estabilidad económica suficiente para crear confianza en el sector productivo. Pero también debe considerarse que la traducción de preferencias en acciones requiere de la capacidad de tomar decisiones burocráticas efectivas en el curso de su implementación. Tanto el desarrollo como el ajuste envuelven movilización de recursos entre los diferentes sectores de la economía, entre grupos sociales y entre áreas geográficas. Todo ello impone costos y genera oposición, y en consecuencia, compromete la autonomía y la capacidad del Estado.

Además del escenario internacional cambiante, se encuentran otras razones que explican estos resultados y que merecen mayor atención. Entre ellas tenemos: proponer e intentar adelantar un programa de integración que contrariaba los objetivos de Estados Unidos, la falta de apoyo de los actores sociales (empresarios y sindicatos), la dispersión de intereses u objetivos de política y limitaciones en la formación y capacidad de gestión y gerencial del personal para la integración.

El primer obstáculo, aunque no forma parte del análisis propuesto en este artículo, no es deleznable ya que buena parte del proceso de integración andina se intentó adelantar siguiendo las ideas asociadas a la industrialización por sustitución de importaciones o regionalismo cerrado. Este periodo se extendió hasta 1989, fecha en que los Estados Unidos empezaron a respaldar los esfuerzos de la CAN. La falta de apoyo o de interés de los empresarios y sindicatos como actores tradicionales de la integración fue un componente bastante significativo y que indiscutiblemente incidió en la dispersión de objetivos que se planteó el país con la integración. Al respecto, Briceño Ruiz señaló que el empresariado venezolano siempre ha estado bien organizado y que si no apoyó la integración en los setenta fue porque no le convenía, particularmente dentro de la política de sustitución de importaciones, mediante la cual ellos buscaban apropiarse y disfrutar tanto del mercado nacional como de los beneficios que otorgaba el Estado por medio de esta

política.³⁷ En la etapa del regionalismo abierto, la posición del empresariado favoreció a la integración andina, pero puede revertirse fácilmente si se capta incertidumbre y pérdida de competitividad, por lo que el respaldo puede considerarse más superficial que real. Los sindicatos, por su parte, estaban lo suficientemente complacidos con el pleno empleo y, en consecuencia, los probables temores de desplazamiento de mano de obra desde los países vecinos eran calmados, en el momento, por el pleno empleo, por los salarios y por el alto poder adquisitivo de la moneda, por lo que no participaron ni a favor ni en contra de la integración. En la segunda etapa, algunos sindicatos han mostrado cierta preocupación por las transformaciones microrregionales y geoeconómicas que la unión aduanera está produciendo en algunos sectores y zonas geográficas como la frontera colombo-venezolana, la cual tradicionalmente se había considerado un ejemplo de integración. Si bien es cierto que los aspectos señalados contribuyeron a la dispersión de intereses u objetivos de política de los gobiernos respecto a la integración, también lo son las limitaciones del personal para adelantar los objetivos de integración económica.

La discusión tiende a centrarse en torno a la capacidad de gestión de la burocracia. Durante la etapa del regionalismo cerrado se requería de la creación de agencias del Estado o de la reorganización de las viejas para asegurar los fondos y el personal preparado para adelantarlos. Durante el regionalismo abierto se ha requerido y exigido de los gobiernos la utilización de recursos en áreas que, por un lado, reduzcan la influencia del Estado en la economía y por otro, refuercen su capacidad de control de las fuerzas del mercado. En lo relativo a la integración andina se propuso la armonización de la legislación, la liberalización comercial y un arancel externo común mínimo. Esto requiere de la adecuación de las estructuras del Estado para crear una maquinaria más eficiente y capaz de adelantar y mantener las reformas, generar desarrollo y fortalecer la autonomía. De los resultados respecto al reclutamiento de la burocracia en las agencias del Estado creadas o adaptadas para responder al objetivo de la integración económica y por ende de la andina, tanto los entrevistados como los analistas políticos coinciden en señalar que la limitación más importante de los países, particularmente Venezuela, es el clientelismo y la hiperburocratización.

La justificación que presenta el ICE para crear el MIC se centra en la dispersión de políticas, falta de coordinación entre organismos, la desvinculación entre producción nacional y estrategias para comerciar en el exterior y la falta de una política nacional coherente, razones similares (guardando las distancias temporales y de escenarios políticos) a las que motivaron la creación del ICE en su momento. Sin embargo, de 1970 a 1996, el personal destinado a atender la política de producción y comercio exterior y de integración económica había aumentado significativamente tanto en el ICE como en los ministerios que constituían el di-

³⁷ J. Briceño Ruiz, "Entrevista", Mérida, Ven., 13 de abril de 2001.

rectorio del mismo. Por ejemplo, en 1992,³⁸ se reportó un total de 1 759 personas empleadas en el MRE, de las cuales, 890 eran diplomáticos y 498 contratados. Por su parte, Carlos Romero detecta una complejidad y fragmentación organizacional que limita la eficiencia del sector externo de Venezuela.³⁹ Los ministerios de Hacienda, Relaciones Exteriores y Fomento, entre otros, tienen una diversidad de unidades que establecen labores de negociación y tareas diplomáticas sobre la integración. Pero el aumento de personal no convierte a estas instituciones en más eficientes, y en consecuencia, no logran la misión para la cual fueron creadas, aunque las debilidades no sean totalmente atribuibles a la negligencia e incompetencia del personal.

¿Qué puede explicar estos resultados? Los índices de nombramiento de cargos expuestos son sólo indicadores de la falta de continuidad político-ideológica en los gobiernos de las estrategias de nombramiento de cargos utilizados por los presidentes. En este sentido, Cardozo citando a Guerón, señala que “Los problemas para evaluar las políticas y hacer revisiones a tiempo no se eliminan, ni se reducen, con la fórmula de atención directa del presidente o de algún otro alto funcionario gubernamental, pues sólo temporalmente está garantizando el seguimiento y evaluación, tan directamente vinculada con esa política a la permanencia de una persona o grupo de personas”.⁴⁰

Aunado a lo anterior, si se considera la estabilidad laboral que van adquiriendo algunos funcionarios que con los cambios de gobierno simplemente desarrollan una conducta de resistencia o “lentificación” organizacional, puede aceptarse que la burocracia para la integración, a pesar de haber crecido numéricamente, no lo ha hecho para aumentar la capacidad del Estado para beneficiarse de la experiencia regional andina.

Conclusiones

El desarrollo de la investigación permite destacar aspectos relevantes en cuanto a contenido y metodología. La investigación mostró que, aunque los gobiernos puedan ser financieramente solventes o dispongan de recursos, no necesariamente otorgan suficientes provisiones para lograr las metas de desarrollo propuestas con la integración regional, tal como se evidenció en el caso de la CAN. Como resultado, no se logra aumentar la capacidad del Estado. Tales carencias o limitaciones obedecen a diversos factores, entre los que se cuenta la falta de una planeación racional, lógica y sistemática que sólo la burocracia eficiente y formada puede ofrecer.

³⁸ U.E. González, “El funcionario diplomático venezolano”, en Carlos Romero, coord., *Reforma y política exterior en Venezuela* (Caracas: Nueva Sociedad, 1992).

³⁹ Carlos Romero, “La complejidad organizacional en el sector externo venezolano”, en ídem, *Reforma y política exterior en Venezuela* (Caracas: Nueva Sociedad, 1992).

⁴⁰ E. Cardozo, “El proceso de toma de decisiones en la política exterior de Venezuela”, en Romero, coord., *Reforma y política...*, 106.

La burocracia para la integración del país continúa mostrando limitaciones para la obtención de mayores beneficios de la integración de los que hasta el momento se han obtenido. Éstos se hallan fuertemente marcados por los cambios en el escenario externo, por los cambios de política y de gobierno.

El procedimiento para realizar la investigación resultó difícil de adaptar, principalmente por los vacíos de información y por su escasa sistematización, lo cual lógicamente deja vacíos difíciles de superar. Para el investigador sólo queda señalar la ruta de búsqueda y sistematizar la información disponible con la intención de que, más adelante, otros investigadores profundicen y continúen la búsqueda de explicaciones a la actuación del Estado venezolano en la integración andina. Queda hacer un llamado a los órganos o instancias de gobierno nacional y subregional involucrados para que dediquen mayor atención y rigurosidad al resguardo de la memoria de lo actuado.

Fuentes

BALAGUER, A. y A. SEGNINI *et al.*

1994 “Proyecto Venezuela competitiva”, documento de base no. 4. Caracas: IESA.

BEJARANO, A.M.

1996 “Para repensar las relaciones Estado, sociedad civil y régimen político. Una nueva mirada conceptual”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 2, nos. 2-3.

BRICEÑO RUIZ, J.

2001 “De la integración autonómica al regionalismo abierto: crisis y resurgimiento del regionalismo latinoamericano”, *Cuadernos Americanos* 5, nueva época, no. 89, septiembre-octubre.

2001 “Entrevista”. Mérida, Ven., 13 de abril.

CARDOZO, E.

1992 “El proceso de toma de decisiones en la política exterior de Venezuela”, en Carlos Romero, coord., *Reforma y política exterior en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad.

CERVILLA, M., H. VIANA y J. MALAVÉ

2001 “Efectos de la apertura sobre la industria venezolana”, *Debates IESA* 6, no. 3, enero-marzo.

CRESOI FRANCO, MARIANO

- 1985 J/DI/83, "La industria terminal automotriz en el Grupo Andino". Lima: Junac, trabajo de consultoría para la Junac, 11 de junio.

DELL, SIDNEY

- 1967 *A Latin American Common Market?* Londres: Oxford University Press.

FEDERACIÓN VENEZOLANA DE AUTOPARTES (FAVENPA)

- 1993 *Directorio de empresas fabricantes de autopartes*. Caracas: Favenpa.

FLOTO, E.

- 1975 "Partners in Dependency: The Case of Private Foreign Investment in the Andean Group", Working Group no. 23, Centre for Latin American Studies, University of Cambridge.

FRAMBES, B.A.

- 1994 "Moving towards a Sociology and Theory of Subordinated Integration, Implications for Latin America and North America". Atlanta: XVIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, marzo.

GARCÍA DE M., J.

- 2001 "La internacionalización de la empresa venezolana en los noventa", *Debates IESA* 6, no. 3, enero-marzo.

GEDDES, BARBARA

- 1994 *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.

GIACALONE, R.

- 1999 *Los empresarios frente al Grupo de los Tres: integración, intereses e ideas*. Caracas: Nueva Sociedad.

GLADE, WILLIAM

- 1985 "El papel de las empresas del sector público en la integración de la estructura industrial latinoamericana: algunas consideraciones preliminares", Offprint Series no. 175. Austin: Institute of Latin American Studies, University of Texas.

GONZÁLEZ, U.E.

- 1992 "El funcionario diplomático venezolano", en Carlos Romero, coord., *Reforma y política exterior en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad.

GUTIÉRREZ, A.

- 1998 *Reformas e integración económica: efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia*. Caracas: ULA-Fundación Polar.

ICE

- 1995 “Creación del Ministerio de Industria y Comercio. Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Central”. Caracas, 18 de enero.

IRELA

- 1993 “Integration and Cooperation in Latin America: New Concepts, Multiple Efforts”, *Dossier* no. 44, Madrid.

JAFFÉ, C. ANGELINA y A. RISQUEZ C.

- 1988 *Régimen político e integración en América Latina*. Caracas, USB.

JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA (JUNAC)

- 1974 Identificador 02723, “Declaración del representante de Venezuela cediendo a Bolivia la producción de polietileno de alta densidad (PEAD)”. Lima, 23 de mayo, en <www.comunidadandina.org>.
- 1974 J/RIAT-19.2, “Planteamientos de los delegados de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela en el CAES respecto de la programación petroquímica”. Lima: Junac, 23 de mayo.
- 1977 “Decisión 120”, *Gaceta Oficial del Acuerdo*. Lima, 13 de septiembre.
- 1977 Jun/di 248, “Anexo técnico al Informe de Evaluación 1976”. Lima: Junac.
- 1977 JUN/SEM.PP.PQ/I/dt10 Rev.2, “Requerimientos financieros para la ejecución del Programa Petroquímico”. Lima: Junac, 26-29 de septiembre.
- 1980 JUN/di.483, “Venezuela. Cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Cartagena y de las decisiones de la Comisión”. Lima: Junac, 27 de junio.
- 1980 Jun/di 359, “Anexo técnico no. III”.
- 1992 COM/LXVIII-E di 1, “Informe sobre el estado de cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Cartagena”. Quito: 15-17 de junio.

LINDBERG, L.

- 1994 "Political Integration: Definitions and Hypothesis", en Brent Nelsen y Alexander Stubb, *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Londres: Lynne Rienner.

LOVE, J.

- 1990 "The Origins of Dependency Analysis", *Journal of Latin American Studies* 22, parte Y, febrero.

METCALFE, LES

- 1993 "Gestión de los procesos de integración: capacidades de liderazgo, gerencia y coordinación", en *La integración regional en América Latina y Europa. Objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta*. Uruguay, CEFIR, <www.cefir.org.uy>.

MINISTERIO DE FOMENTO

- 1992 *Memoria y cuenta correspondiente al año 1991*. Caracas.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- 1971 *Libro Amarillo correspondiente al año 1970*. Caracas.
1997 *Libro Amarillo correspondiente al año 1996*. Caracas.

OFICINA CENTRAL DE COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA REPÚBLICA (CORDIPLAN)

- 1979 *IV Plan de la Nación* (1970-1974), cap. XII, Programa de la Industria Manufacturera, pp. 291-327.

PUYANA DE P., ALICIA

- 1993 *Economic Integration among Unequal Partners: The Case of the Andean Group*. Nueva York: Pergamon.

REPÚBLICA DE VENEZUELA

- 1970 *Gaceta Oficial* no. 29.294, 17 de agosto.

ROMERO, CARLOS

- 1992 "La complejidad organizacional en el sector externo venezolano", en ídem, *Reforma y política exterior en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad.

SÁNCHEZ, R. *et al.*

- 1994 "Proyecto Venezuela competitiva", documento de base no. 9. Caracas: IESA.

SEERS, D. y C. VAITSOS

1980 *Integration and Unequal Development*. Londres: Macmillan.

STEPAN, A.

1978 *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.

Procesos de integración en las Américas de Monica Gambrill y Pablo Ruiz Nápoles (editores), se terminó de imprimir en la ciudad de México, durante el mes de diciembre de 2006. La impresión estuvo a cargo de Editores e Impresores FOC, S.A. de C.V. En su composición se usaron tipos Fairfield y Futura de 10 y 12 puntos. Se tiraron 500 ejemplares más sobrantes sobre papel cultural de 90 gramos. La formación la realizó José Juan Muñoz Munguía. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Departamento de Ediciones del CISAN.